



แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน



จัดทำโดย

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เรื่อง

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ครั้งที่ ๑ จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
โดยประชาชน**

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๕
๑๘๕ หน้า

๑. สิทธิทางการเมือง ๒. การมีส่วนร่วมทางการเมือง

I สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. II ชื่อเรื่อง.

๓๔๒.๐๘๕

ISBN 974-9614-38-0

(๑)

คำนำ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้เริ่มมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย ยังคงไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรด้วยวิธีการต่างๆ อันเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฯ อย่างแท้จริง

ต่อมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ ๓ กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง รวมทั้งให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญไปด้วยนั้น มีผลให้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ ดังกล่าวต้องถูกยกเลิกไปด้วย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตระหนักดีว่าการศึกษาเรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” จะยังคงเป็นประโยชน์สำหรับการกำหนดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และสามารถเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับผู้สนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าวต่อไปได้ จึงยังคงดำเนินการศึกษาจนแล้วเสร็จเพื่อเป็นข้อมูลไปสู่การพัฒนากฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปการศึกษาวิจัย

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ขอเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรและผู้เริ่มเสนอกฎหมายและประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลักคือ ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา และปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา โดยสรุปได้ ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

๑.๑ ข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย

๑.๑.๑ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการตรากฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ สามารถที่จะแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่คุ้มครองสถานะของร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ดังกล่าว อย่างชัดเจน

๑.๑.๒ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้จำกัดเฉพาะในหมวด ๓ และหมวด ๕ ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ทำให้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในส่วนอื่นๆ

ในประเทศสวีเดน ประชาชนมีสิทธิเสนอเสนอแก้ไข ปรับปรุงได้ทุกเรื่อง ไม่จำกัด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วประเทศในการออกเสียงประชามติ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมัน แม้ว่าจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายเพียงในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติได้มีการใช้กระบวนการนี้อย่างแพร่หลายในทุกมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าประชาชนสามารถที่จะเสนอเรื่องใดได้บ้าง เรื่องใดที่ไม่สามารถเสนอได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้ให้สิทธิแก่ประชาชน

สามารถที่จะเสนอใหม่ เสนอแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ได้เช่นเดียวกันในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์

๑.๒ ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย

๑.๒.๑ จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับกับร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเสนอในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้เข้าชื่อ เสนอจะต้องเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอนั้นทุก ๆ มาตรา ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีลักษณะผูกมัด สิทธิของประชาชนจนเกินไป

๑.๒.๒ การที่ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและบท มาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่ ประชาชนมากเกินไป ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้การปกครอง ระบบประชาธิปไตยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ยังคงให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอ กฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้สามารถที่จะเสนอเพียงข้อสรุปสั้น ๆ (Shot Summary) หรือใน ลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (general proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดยกร่างกฎหมาย ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ

๑.๓ การรวบรวมรายชื่อของประชาชน

๑.๓.๑ การใช้สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน เป็นเอกสารประกอบการ เข้าชื่อฯ เป็นปัญหาประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชน

๑.๓.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ ไม่ได้มี การกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนไว้ว่าภายในระยะเวลาเท่าใด ทำให้ อาจเกิดปัญหาได้ว่าขั้นตอนในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนอาจใช้ระยะเวลานานหลายปี กว่าจะได้จำนวนลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และในเวลาสุดท้ายนั้น เจตนารมณ์ของผู้ ที่ลงลายมือชื่อเสนอกฎหมายไว้นานอาจเปลี่ยนไป

สำหรับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ผู้เริ่มก่อการจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน จะเป็น ผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน เพื่อขอแก้ไข

กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอแก้ไข (Petition) ต่อรัฐสภาก่อน แล้วดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ ๑๐๐,๐๐๐ คน ภายในระยะเวลา ๑๘ เดือน และหากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่สามารถรวมได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ข้อเสนอขอแก้ไขกฎหมายนั้นตกไป ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอในการเสนอขอแก้ไข ทั้งของเดิมและของใหม่เสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ผู้ว่าการรัฐหรืออัยการเขต แล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ หลังจากนั้นจึงจะมีการดำเนินการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุนภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน หรือในประเทศเยอรมันซึ่งผู้แทนการริเริ่มจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน ผู้สนับสนุนให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เพื่อเป็นการริเริ่มของประชาชน ก่อนแล้วนำคำร้องและร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอนั้นส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องของประชาชน ซึ่งในกระบวนการนี้จะต้องได้รับการลงนามสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วย

๒. ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอน การพิจารณาของรัฐสภา

๒.๑ ปัญหาเรื่อง การตรวจสอบ ความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เนื่องจาก เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมาก ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องให้บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือจากหน่วยงานภายในต่างๆ มาปฏิบัติงานและยังขาดสถานที่ปฏิบัติงานที่เป็นสัดส่วนในการเก็บรักษาเอกสารต่าง ๆ

๒.๒ ปัญหาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

เนื่องจากพบว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะเป็นร่างที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนผู้ซึ่งไม่มีความรู้ ความชำนาญในการยกร่างกฎหมายอันเป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งอาจทำให้เกิดการแปร

ยุติแก้ไขกันอย่างกว้างขวางระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาและประกาศใช้มีเนื้อหาที่แตกต่างและไม่ตรงกับความต้องการจริง ๆ ของประชาชนได้

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างกฎหมายให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลยและเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆหรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของประเทศเยอรมันแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอกก็ตาม แต่ภายหลังการแก้ไขสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน อันเป็นจุดที่แตกต่างจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยซึ่งอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์

๒.๓ ปัญหาในเรื่องกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดเวลาที่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนดเวลาใด อย่างไร

กระบวนการทางการเมืองที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระการประชุมว่าจะพิจารณาเรื่องใดในลำดับต้นๆ และมีอิทธิพลต่อความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับการพิจารณา

๒.๔ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย

ประชาชนก็มีเพียงแค่อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น หากสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป และหากมีการยอมรับร่างกฎหมายดังกล่าวเข้ามาพิจารณาก็ไม่มีหลักประกันในสัดส่วนของประชาชนที่จะเข้าร่วมการพิจารณาในขั้นตอนของสภา นอกจากประธานสภาจะพิจารณาเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

กระบวนการในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน นับเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยที่ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน มีการใช้กลไกนี้ อย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่าในบางประเทศ เช่นฝรั่งเศส และสหภาพยุโรปไม่ได้นำวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเนื่องมาจากให้ความเชื่อมั่นผู้แทนที่ประชาชนได้เลือก แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้ละความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองโดยการยึดหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการรับฟังความคิดเห็นหรือการอภิปรายสาธารณะในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และในสหภาพยุโรปมีการให้พลเมืองยุโรปจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ล้านคน ยื่นข้อเรียกร้องไปยังคณะกรรมการยุโรป เพื่อเสนอปัญหาเกี่ยวกับนโยบายนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาทำให้พบว่าค่อนข้างยึดติดกับรูปแบบการปกครองแบบผู้แทนเป็นอย่างมาก จึงทำให้กลไกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบผสมดังกล่าวแล้วนั้นไม่สมบูรณ์เหมือนอย่างในต่างประเทศ และจากการที่ผู้แทนราษฎรอาจมิได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน จึงควรที่จะยังคงมีการนำกลไกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้เพื่อเป็นส่วนเสริมและแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนดังกล่าว แต่การจะใช้กระบวนการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ย่อมมีข้อพึงระวังและมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการช่วยเสริมให้วิธีการดังกล่าวใช้ได้มีประสิทธิภาพ

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปการศึกษาวิจัย.....	(๑)
สารบัญตาราง.....	(๑๒)
บทนำ.....	๑
ภาค ๑. แนวคิดเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชน	
บทที่	
๑. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย.....	๕
๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	๖
๑.๑ ทฤษฎีและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	๖
๑.๑.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy).....	๗
๑.๑.๒ ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy): ทฤษฎีตัวแทนประชาชน.....	๑๒
๑.๑.๓ ประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy).....	๑๔
๒. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน.....	๑๔
๒.๑ รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (ruler and ruled).....	๑๕
๒.๒ รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government).....	๑๕
๒.๓ รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics).....	๑๖
๓. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยกับการเสนอกฎหมาย.....	๑๗
๓.๑ ความสำคัญของกฎหมายในระบบประชาธิปไตย.....	๑๘
๓.๒ การเสนอร่างกฎหมาย : ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย.....	๑๙
๓.๒.๑ ประมุขของรัฐ.....	๒๐

๓.๒.๒ คณะรัฐมนตรี.....	๒๐
๓.๒.๓ สมาชิกวุฒิสภา.....	๒๐
๓.๒.๔ คณะกรรมการ.....	๒๑
๓.๒.๕ ประชาชน.....	๒๑
๔. แนวคิดและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทย.....	๒๒
ภาค ๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย.....	๒๘
๑. หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๒๙
๑.๑. วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๒๙
๑.๒ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๓๐
๑.๓ รูปแบบของกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา.....	๓๐
๑.๔ บทกำหนดโทษ.....	๓๐
๒. วิธีการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๓๑
๒.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่น คนร้องขอต่อประธานรัฐสภา.....	๓๑
๒.๑.๑ การดำเนินการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยผู้แทนการเสนอกฎหมาย.....	๓๑
๒.๑.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ.....	๓๑
๒.๒ กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง (กกต.).....	๓๔
๒.๒.๑ การริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	๓๔
๒.๒.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.).....	๓๕

บทที่

หน้า

๓.	คำแนะนำสำหรับผู้จะเข้าร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๓๘
๓.๑	สำหรับประชาชนทั่วไป.....	๓๘
๓.๒	สำหรับผู้แทนการเสนอกฎหมาย.....	๓๙
๓	การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ.....	๔๓
๑.	ประเทศสวีเดน.....	๔๓
๑.๑	รูปแบบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๔๖
๑.๑.๑	การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ.....	๔๖
๑.๑.๒	การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ รวมถึงระดับท้องถิ่น.....	๕๑
๑.๒	วิธีการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๕๑
๑.๓	การบังคับใช้กฎหมาย.....	๕๒
๑.๔	ผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน.....	๕๒
๒.	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	๕๗
๒.๑	ความเป็นมาของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกา.....	๕๗
๒.๒	รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ.....	๕๘
๒.๓	การยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายและการตรวจสอบความถูกต้อง.....	๖๐
๒.๔	ข้อจำกัดของการเสนอกฎหมาย.....	๖๑
๒.๕	การรวบรวมรายชื่อ.....	๖๑
๒.๖	จำนวนรายชื่อ.....	๖๑
๒.๗	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ.....	๖๒
๒.๘	การตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ.....	๖๒
๒.๙	การเผยแพร่ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยประชาชน.....	๖๒
๒.๑๐	การลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมาย.....	๖๓
๒.๑๑	ความเห็นชอบของผู้ลงคะแนนเสียง.....	๖๓
๒.๑๒	การแก้ไข หรือ ยกเลิกกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน.....	๖๓
๒.๑๓	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)....	๖๔

บทที่

๒.๑๓.๑	การจัดทำร่างกฎหมาย.....	๖๕
		หน้า
๒.๑๓.๒	การขอชื่อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมาย.....	๖๖
๒.๑๓.๓	การเข้าชื่อ.....	๖๗
๒.๑๓.๔	การยื่นคำร้อง.....	๖๘
๒.๑๓.๕	การพิสูจน์ลายมือชื่อ.....	๖๘
๒.๑๓.๖	การมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย.....	๗๐
๒.๑๓.๗	การเก็บรักษาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน.....	๗๐
๒.๑๓.๘	การเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ต.....	๗๐
๒.๑๔	ข้อคิดเห็น.....	๗๑
๓.	ประเทศอิตาลี.....	๗๓
๓.๑	วิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย.....	๗๔
๓.๒	การพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน.....	๗๕
๓.๒.๑	ขั้นตอนในการเตรียม.....	๗๕
๓.๒.๒	ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ.....	๗๕
๓.๓	การบังคับใช้กฎหมาย.....	๗๗
๓.๔	ปัญหาและอุปสรรคของการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๗๘
๔.	ประเทศเยอรมัน.....	๘๑
๔.๑	ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย.....	๘๑
๔.๒	ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเสนอ.....	๘๒
๔.๒.๑	การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ.....	๘๓
๔.๒.๒	การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ.....	๘๓
๔.๓	รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ.....	๘๔
๔.๔	กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	๘๔
๔.๔.๑	การริเริ่มโดยประชาชน.....	๘๔
๔.๔.๒	การเรียกร้องของประชาชน.....	๘๔
๔.๔.๓	การออกเสียงประชามติ.....	๘๕

บทที่

๔.๕	ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน.....	๘๕
		หน้า
๕.	ประเทศฝรั่งเศส.....	๘๖
๕.๑	วิธีการร่างกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส.....	๘๖
๕.๒	กระบวนการร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ.....	๘๖
๖.	สหภาพยุโรป.....	๙๖
๖.๑	กระบวนการบัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรป.....	๙๖
๖.๒	รัฐธรรมนูญยุโรป.....	๙๗
	๖.๒.๑ กระบวนการก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป.....	๙๗
	๖.๒.๒ การมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรป.....	๙๘
๔.	ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	๑๐๕
๑.	ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอน ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา.....	๑๐๕
	๑.๑ ข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย.....	๑๐๕
	๑.๒ ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย.....	๑๐๘
	๑.๓ การรวบรวมลายชื่อของประชาชน.....	๑๑๑
๒.	ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอน การพิจารณาของรัฐสภา.....	๑๑๔
	๒.๑ การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อ ของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๑๑๔
	๒.๒ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระ ของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ.....	๑๑๖
	๒.๓ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา.....	๑๑๙
	๒.๔ การมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	๑๑๙
๕.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๒๐

ภาคผนวก

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๑. ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ เสนอกฎหมายกันเอง.....	๔๑
๒. ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๔๒
๓. ตารางการให้สิทธิเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๙๑ - ๑๙๑๐.....	๕๐
๔. ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	๕๖
๕. ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศอิตาลี.....	๘๐
๖. ตารางเปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	๙๙

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้

"มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" การให้อำนาจประชาชนร่วมกันเสนอกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่กฎหมายที่ประชาชนจะเสนอได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงเป็นการกีดกันฝ่ายบริหารว่าหากฝ่ายบริหารไม่ตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ ประชาชนก็สามารถเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติในหมวดดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาเองได้

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นอกจากจะอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอให้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

จากการติดตามและตรวจสอบประสิทธิผลของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพบว่า การร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย มีข้อขัดข้องหลายประการที่ไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยพบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนระหว่างปี พุทธศักราช ๒๕๔๒ - ๒๕๔๙ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๖ ฉบับ แต่มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคต่าง ๆ อีกมากมายทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ความเข้าใจของประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายจึงทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยและของต่างประเทศ
๓. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย

๓. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

๔. ขอบเขตของการศึกษา

๑. ศึกษาจากเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
๒. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ คือ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมัน ฝรั่งเศส และ สหภาพยุโรป

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานการศึกษานี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้

๑. ได้ทราบสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย
๒. สามารถนำข้อมูลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยต่อไปได้

ภาค ๑. แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ "ระบอบประชาธิปไตยแบบทางผู้แทน" ที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน หากแต่ด้วยลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่สลับซับซ้อน ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย ทำให้การมีส่วนร่วมโดยผ่านผู้แทนมีข้อจำกัดและไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของผู้แทนจะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

ปัจจุบันสังคมเห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกันมากขึ้น ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย

Myron Weiner ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเข้าไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม^๑

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มผู้นั้นต้องการ"^๒

^๑ วิชา ไชยสาร, "การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน," รัฐสภาสาร พฤษภาคม (๒๕๔๕) : น.๔๘.

^๒ เฟิงฮ้าง, น. ๔๙.

จันทนา สุทธิจารี ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ"^๑

ดังนั้น สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้นมีลักษณะที่รวมกันสองประการคือ ต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และมีลักษณะที่ต่างกันประการหนึ่งคือ Weiner เห็นว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ขณะที่นักวิชาการอีกสองท่านเห็นว่า ต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตย

"ประชาธิปไตย" หมายความว่า "ประชาชนเป็นใหญ่"^๒ มาจากภาษากรีกว่า "Democ" (ประชาชน) และ "Keratin" (การปกครอง) ซึ่งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยพบครั้งแรกในสมัยกรีกโดยเฉพาในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีก่อนคริสตกาล อันเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ และภราดรภาพ และมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรือที่เรียกว่า "ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน" (Popular Sovereignty)

๑.๑ ทฤษฎีและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดนี้ได้มีการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นหลายรูปแบบ

^๑จันทนา สุทธิจารี, "การมีส่วนร่วมของประชาชน," ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔): ๔๑๐.

^๒วิชฌุ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐), น. ๒๔๖.

ซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น ๓ รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

๑.๑.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือมติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ ในระบอบประชาธิปไตยทางตรงแต่เดิม ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลายโดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกันในฤดูใบไม้ผลิเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาตัดสินในปัญหาต่าง ๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงประชามติเช่นนี้เรียกว่า "Referendum" ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่ารูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด^๕ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบันยังคงเหลือแต่ในมลรัฐเล็ก ๆ (Canton) ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เช่น Glaris, Unterwald และ Appenzell ในมลรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภาสำหรับงานธุรการที่จะต้องปฏิบัติทุกวันราษฎรจะมาประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์โดยการประชุมรูปแบบนี้เรียกว่า "Landsgemeinde" และราษฎรจะตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงานโดยมีประธานเป็นผู้ควบคุมซึ่งเรียกว่า ลัมดัมมันน์ (landammann) ส่วนงานตุลาการนั้นราษฎรจะเลือกตั้งผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นประจำ คงเหลือแต่งานด้านจัดทำกฎหมายเท่านั้นที่ราษฎรต้องทำเองโดยตรง ซึ่งที่ประชุมจะลงมติในร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ข้าราชการที่ได้เลือกตั้งขึ้นมาั้นเสนอมาว่าจะสมควรให้ออกใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ เช่น ในเรื่องของอัตราเงินเดือน หรือลงมติว่าจะยอมรับให้บุคคลภายนอกที่ร้องขอเข้ามาเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ หรือไม่ ฯลฯ และการ

^๕ โกลินท์ วงศ์สุรวัฒน์, "ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย," (วิทยานิพนธ์, สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, ๒๕๒๙), น. ๑๒.

ออกเสียงประชามติจะทำโดยเปิดเผยโดยอาศัยเสียงข้างมาก กล่าวคือ ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของเสียงที่ออกทั้งหมด”

(๑) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า “ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (Absolute Power of Final Decision) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือถูกควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมุติ ซึ่งจะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของบุคคลหรือสิ่งสมมุติที่เรียกว่า “องค์อธิปัตย์” หรือ “ผู้มีอำนาจสูงสุด” (Sovereign)”

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ได้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลในเรื่องกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ในสมัยนั้น ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากแนวความคิดของทฤษฎีนี้ต่อต้านต่อการปกครองของกษัตริย์โรมัน ที่ถือว่ากษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๗ นักปราชญ์คนสำคัญชาวฝรั่งเศสคือ ฌอง ฌาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau ; ๑๗๑๒-๑๗๗๘) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญเรื่อง “La Contrat Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึง อำนาจอธิปไตยว่ามีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญานี้รูสโซเรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยบุคคลแต่ละคนในรัฐนั้นจะเป็นทั้งราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบให้ไว้แก่สังคมด้วย ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของ ดังที่อธิบายกันมาตลอด”

ตามทฤษฎีนี้ สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ได้และการที่ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาสู่

^๖ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕) น. ๓๒๑-๓๒๒.

^๗มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: หจก.โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๘) น. ๑๓๒.

หลักที่รู้จักกันทั่วไป คือ การเลือกตั้งที่ทั่วถึง (Universal Suffrage) เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน ดังที่รุสโซกล่าวไว้ คือ "สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรมาพรากไปจากประชาชนได้"^๑ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม ซึ่งศาสตราจารย์อังเดร โอริอู (Andre' Hauriou) ผู้มีชื่อเสียงของประเทศฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่า ทฤษฎีนี้สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเองในกิจการทั้งปวงหรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน"

นอกจากนี้ แม้ทฤษฎีของรุสโซจะเสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้คิดเป็นอย่างอื่นได้ว่าประชาชนหลาย ๆ คนรวมกันเข้าก็ย่อมเป็นชาติ (Nation) ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการตีความทฤษฎีสัญญาประชาคมของรุสโซ ซึ่งไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่กลับนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ บุคคลที่ขยายทฤษฎีของรุสโซ ออกไป คือ นักปฏิวัติและนักการเมืองฝรั่งเศสชื่อ ซีเอเยส (Sieyes) ซึ่งได้เสนอความคิดในหนังสือชื่อ "Qu' est-ce que le tiers-Etat ?" ว่า แม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบไปด้วย ประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนมาอยู่รวมกันเช่นนี้ได้ทำให้เกิด "สภาวะชาติ" ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาติจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน ซึ่งทฤษฎีนี้ได้เป็นที่ยอมรับของนักปฏิวัติชาวฝรั่งเศส ดังปรากฏในข้อ ๓ ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่" นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ ก็ได้บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้ และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ" ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์ Duverger ได้กล่าวว่า "ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบรูซวัสเสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้ง และการเป็นผู้แทนพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตยและเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง"

^๑ พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, ๒๕๓๖) น. ๓๐-๓๑.

^๒ วิษณุ เครืองาม, ข้างแล้ว ข้างอรรถที่ ๔ น. ๒๑๙.

(๒) องค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

เมื่อพิจารณารูปแบบและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงแล้วจะพบว่า การจะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ

๑) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

๒) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง^{๑๐} ดังนั้น ประชามติที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยโดยตรงได้

(๓) กลไกของประชาธิปไตยโดยตรง (Device)

กลไกที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing)

^{๑๐}ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง,” อ้างถึงใน วนิตา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), น. ๗

แต่ในปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มีอยู่สามประการ คือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) เท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในทางการเมืองมีความหมายว่า "การนำมาให้สัตยาบัน"^{๑๑} ซึ่งถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด คือ เป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจในประเด็นสำคัญของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นกลไกที่ถือว่าเป็นเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอาจบิดเบือนหรือไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงเพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด และระบบการออกเสียงประชามตินี้มีใช้ในทั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้น ก็จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้อำนาจเอาไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เป็นต้น

ข) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

กลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่มีใช้กันอย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นมีหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือ จะต้องไม่มากจนเกินไปหรือน้อยจนเกินไป ซึ่งในประเด็นนี้แต่ละประเทศจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่

^{๑๑} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๓๘), น. ๑๒.

แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

ค) การถอดถอนผู้แทน (Recall)

เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ผู้สิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทำการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ทุจริตหรือไร้ความสามารถได้โดยไม่ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งการถอดถอนนี้สามารถถอดถอนได้เพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือจะเป็นการถอดถอนทั้งสภาก็ได้

๑.๑.๒ ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy): ทฤษฎีตัวแทนประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่าง ๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ไพศาลขึ้น จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ประชุม โอกาสที่จะมาประชุมและความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้น ราษฎรย่อมไม่อาจเข้าใจในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนจึงได้กำเนิดขึ้นและมีบทบาทเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจธิปไตยนั้นแทนตน จึงเรียกว่า "ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน" (Representative Democracy)

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีที่ว่าด้วย "รัฐ"^{๑๒} กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตัวเอง ดังนั้น การปกครองจึงต้องอาศัยรูปแบบของ

^{๑๒} สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, "แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย," วารสารนิติศาสตร์, เล่ม ๑๔, น. ๔๘. (กันยายน ๒๕๒๗)

ประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน" แต่ในกรณีนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำ (Elite) และอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยบุคคลเหล่านี้จะอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยทางการเมือง (Political Unity) ที่เรียกว่า "รัฐ" ดังนั้นการปกครองรูปแบบนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน และการเลือกตั้งจึงถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบบนี้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ราษฎรจะไม่ใช่ว่าผู้ที่จะวินิจฉัยตัดสินในเรื่องใด ๆ เพราะได้มีผู้กระทำการแทนแล้วก็ตาม แต่ราษฎรก็ยังสามารถที่จะควบคุมผู้แทนที่เลือกตั้งขึ้นได้หากเห็นว่ากระทำหน้าที่บกพร่อง โดยราษฎรก็จะไม่ให้ความไว้วางใจเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งคราวต่อไปและในทางวิชาการระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน จึงมีสถาบันที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่สองประการ ได้แก่^{๑๑} ประการที่ ๑ พรรคการเมือง และ ประการที่ ๒ การเลือกตั้ง

ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง การใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้กลายเป็นการกระทำของมวลชนจำนวนมากและในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการแข่งขันทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนผู้ถืออำนาจและประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจ หลังจากนั้น พรรคการเมืองจึงค่อย ๆ พัฒนาขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวอันจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองจะเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอทั้งตัวบุคคลและนโยบายให้ประชาชนพิจารณา และแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนและนโยบายก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองจะเป็นทั้งผู้ตั้งผู้แทนและกำหนดนโยบายให้ประชาชนเลือกและภายหลังจากการเลือกตั้ง พรรคการเมืองก็จะมีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลและคอยควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล^{๑๒}

^{๑๑} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒) น. ๑๕.

^{๑๒} สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๒ น. ๕๑.

เพราะฉะนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ราษฎรจึงมิใช่ผู้ที่จะวินิจฉัย ตกลงในเรื่องใด ๆ ด้วยตนเอง เนื่องจากได้มีผู้กระทำหน้าที่ดังกล่าวแทนแล้ว แต่ราษฎรสามารถที่จะควบคุมผู้แทนที่ตนเลือกตั้งขึ้นได้หากเห็นว่าบกพร่องในหน้าที่โดยการไม่ให้ความไว้วางใจเลือก ให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งคราวต่อไป

๑.๑.๓ ประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม คือ การปกครองซึ่งประชาชนหรือ ราษฎรใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับโดยทางรัฐสภาหรือที่เรียกว่า "รูปแบบการ ปกครองกึ่งโดยตรง" (semi-direct)^{๑๕} ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้โดยสารถัดแล้วคือ ระบอบ ประชาธิปไตยทางผู้แทนนั่นเอง แต่ได้มีการนำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามา ผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน กล่าวคือ การ ปกครองในรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาใน เรื่องของโอกาสความพร้อมในการประชุม สถานที่ จำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุม ฯลฯ และยังให้สิทธิ แก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เป็นต้นว่า ให้ปลด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนครบวาระ (Recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติใน เรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น^{๑๖}

๒. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

จากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับวิวัฒนาการของรัฐ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ ๓ รูปแบบ^{๑๗} ดังต่อไปนี้

^{๑๕}ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญภาค ๑ ความนำทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔) น. ๑๕๙.

^{๑๖}โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕ น. ๓๖.

^{๑๗}วิวัฒน์ เขียมไพโรจน์ และอมร รักษาสัตย์, "การเมืองกับประชาชน," ใน การเมืองการ ปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔) : ๑๐.

๒.๑ รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (ruler and ruled)

โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือ
ว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนมาก
ขึ้น รูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่ม
ตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พา
ออกจากยุคกลางหรือยุคมือสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (nation-state) ขึ้นใน
ยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปามาสู่
กษัตริย์ ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูก
ปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้า
ผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็ได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิป
ไตย (absolute monarchy) ในทางตรงกันข้าม หากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่
ที่ตั้ง ก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าวนี้ ประชาชน
แทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

๒.๒ รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี
ค.ศ. ๑๖๘๘ การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙
มีผลทำให้กระแสของประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคของโลกส่งผลต่อการ
ทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเปลี่ยนมาเป็นการปกครอง
ระบอบผู้แทน (representative government)

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า
“อำนาจอธิปไตย” (sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทาง
การเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการ
มอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า
“ผู้แทนราษฎร”

ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (๑) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ ตัวแทนไปใช้แทนตน (๒) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง” (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (competition) (๓) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และ (๔) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ดี การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่าง ๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน จึงมีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

๒.๓ รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics)

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ๔ ลักษณะ คือ

(๑) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

(๒) การริเริ่มเสนอนโยบาย (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอนโยบาย

นโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(๓) การประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

(๔) การแสดงประชามติ (referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

๓. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการเสนอกฎหมาย

แนวความคิดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่า การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน^{๑๔} ดังนั้นการออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับอำนาจในการเสนอกฎหมายนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

^{๑๔} สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญรอกที่ ๑๒ น. ๕๐.

๓.๑ ความสำคัญของกฎหมายในระบบประชาธิปไตย

ในระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบของสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนและก่อให้เกิดความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ในรัฐสมัยใหม่ (Modern states) ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ตามหลักการในเรื่องสัญญาประชาคมของรูสโซถือว่า "รัฐ" ก่อกำเนิดขึ้นมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชน (volonte'ge'rale) เป็นเจตนาร่วมกันของสังคมนำมาใช้เป็นของปัจเจกบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ ดังนั้น "กฎ" ที่จะใช้เป็นกฎหมายนั้นจะต้องมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชนเท่านั้น ซึ่งเป็นการยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรือที่เรียกว่า "ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน" (Popular Sovereignty) โดยนัยนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งหากพิจารณาในเชิงตรรกศาสตร์แล้ว ประชาชนจึงมีความชอบธรรมในการกำหนดเจตนารมณ์ได้เท่าเทียมกันทุกคนหรือในกรณีที่ต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนแต่ละคน ความยินยอมนั้นก็จะต้องมีอยู่ตลอดเวลาและต้องเป็นความยินยอมที่ได้รับจากปัจเจกชนทุกคนด้วย^๕

ดังนั้น เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มาจากข้อสันนิษฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรืออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนทุกคนโดยตรงหรือโดยประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนอันมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและไม่ระบุตัวบุคคล กฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติได้เป็นอย่างดีและทำให้เกิดหลักการสำคัญต่อไปว่า "เรื่อง

^๕Hans Kelsen, General Theory of Law and State, ๒๘๕. อ้างถึงใน กนิษฐา เชี่ยววิทย์, "การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๓), หน้า.๘.

สำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ว่านี้จะต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนออกเองหรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น" หลักการนี้ปรากฏชัดเจนในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ โดยในมาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า "เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น" และในมาตรา ๕ บัญญัติรับหลักการนี้ว่า "กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ" พร้อมทั้งสรุปหลักการไว้ว่า "กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน"^{๒๐}

๓.๒ การเสนอร่างกฎหมาย : ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการนิติบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และเมื่อพิจารณาจากระบบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ แล้ว สามารถที่จะจำแนกประเภทของผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภาพนิติบัญญัติพิจารณาได้ ๕ ประเภทคือ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ และประชาชน"^{๒๑} ดังนี้

^{๒๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘) น. ๓๘.

^{๒๑} วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ ๔ น. ๔๗๔.

๓.๒.๑ ประมุขของรัฐ

รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้ให้สิทธิแก่ประมุขของรัฐที่จะมีสาสน์ไปยังสภานิติบัญญัติเพื่อชี้แจงให้สภาทราบนโยบายการบริหารงานของตนได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีเช่นนี้ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐจะมีสาสน์ไปยังสภาเพื่อขอให้พิจารณาถึงวิธีการที่จำเป็นสำหรับปฏิบัติตามนโยบายที่ตนวางไว้และประธานสภาจะอ่านสาสน์ให้สมาชิกฟังและส่งสาสน์ให้คณะกรรมการประจำซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อความในสาสน์นั้นเป็นผู้ดำเนินการเสนอกฎหมายต่อไป ซึ่งสิทธิในการส่งสาสน์เช่นนี้ถือว่าเป็นสิทธิการเสนอกฎหมายในทางอ้อมหรืออิกนัยหนึ่งเป็นการริเริ่มให้มีการเสนอกฎหมายซึ่งตามรัฐธรรมนูญของไทยไม่เปิดโอกาสให้ประมุขของรัฐเสนอหรือริเริ่มขอให้มีการเสนอกฎหมายได้

๓.๒.๒ คณะรัฐมนตรี

กรณีนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบบรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบบประธานาธิบดี กรณีที่เป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบบรัฐสภานั้น มีหลักการว่าฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้รับเอากฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วไปปฏิบัติ ฉะนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่าต้องการกฎหมายประเภทใดเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ประกอบกับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาอันส่งผลให้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจ ดังนั้น ฝ่ายบริหารในรัฐบาลรูปแบบนี้มีสิทธิที่จะร่วมประชุมสภานิติบัญญัติได้ ซึ่งในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ส่วนกรณีของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบบประธานาธิบดีซึ่งใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) มีอำนาจทัดเทียมกับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ยกเว้นในบางกรณีที่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (check and balance) ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย

๓.๒.๓ สมาชิกรัฐสภา

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ภายใต้หลักการที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของประชาชน รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เพราะอยู่ในฐานะที่จะทราบว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภท หากแต่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งอาจกำหนดวิธีการ พฤติการณ์ และเงื่อนไขในการเสนอไว้ได้ ส่วนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภานั้น จะต้องพิจารณาจากที่มา

ของวุฒิสภาตลอดจนวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาว่ามีเพื่อเหตุใด ในกรณีที่วุฒิสภำทำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด เพราะการเสนอร่างกฎหมายมิใช่งานกลั่นกรองร่างกฎหมายหากแต่เป็นการริเริ่มเสียเอง ส่วนกรณีที่จัดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง เช่นรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่ประการใด

๓.๒.๔ คณะกรรมาธิการ

ในบางประเทศคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการต้องอยู่ในขอบเขตงานของคณะกรรมาธิการชุดนั้น เช่น คณะกรรมาธิการทหารมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายทหาร คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและการคลังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการคลัง เป็นต้น สำหรับประเทศไทยคณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด

๓.๒.๕ ประชาชน

ภายใต้หลักการที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาบังคับแก่ประชาชนจะต้องมาจากประชาชน คำว่า "มาจากประชาชน" นั้นหมายถึง การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative Process) เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และรัฐธรรมนูญของมลรัฐบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๔. แนวคิดและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทย

แนวความคิดในการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้กับประเทศไทย เป็นวิวัฒนาการที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตก^{๒๖} โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ต่อเนื่องกับรัชกาลที่ ๖ ซึ่งปรากฏแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่ชัดเจนในรูปของเมือง “ดุสิตธานี” จนมาถึงรัชกาลที่ ๗ ซึ่งเป็นยุคที่กระแสแนวคิดประชาธิปไตยได้รับความสนใจจากกลุ่มข้าราชการที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตกและมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยก็อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งโดยเนื้อแท้ก็คือการปกครองในระบบรัฐสภานั้นเอง การปกครองในระบบรัฐสภานั้นมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน และประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยตนเองได้โดยตรง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔^{๒๗} นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จะได้ให้การรับรองในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่พระราชบัญญัติหลายฉบับที่ออกมาก็เป็นไปเพื่อลดช่องว่างระหว่างผู้ได้เปรียบเสียเปรียบหรือกำหนดหลักสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมมากขึ้นเพื่อการยืดระยะเวลาหรือบรรเทาความตึงเครียดทางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นในระหว่างกลุ่มพลังประชาชนต่าง ๆ เท่านั้น และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้สร้างกลไกทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้อำนาจอธิปไตยตกไปอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการและนายทุนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง และปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นต้นเหตุสำคัญทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมือง โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อัน

^{๒๖}ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), น. ๔๙.

^{๒๗}เพ็งฮ้าง, น. ๙๐

เป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางมิชอบ โดยมีหัวใจสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ^{๒๔}

ภายหลังเหตุการณ์ "พฤษภาคม ๒๕๓๕" ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ฉบับแรก เนื่องจากเป็นการเปิดมิติใหม่ของการเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยประเด็นสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวมานี้ ทำให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และมีส่วนออกเสียงในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น^{๒๕} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยทางตรงตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง โดยผ่านกลไกต่าง ๆ เป็นต้นว่า การเสนอกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (มาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๘๗)^{๒๖} การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (มาตรา ๓๐๓-

^{๒๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑ น.๓๔.

^{๒๕} อมร รักษาสิทธิ์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑) น. ๙-๑๑.

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"มาตรา ๒๘๗ บัญญัติว่า "ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี

๓๐๔ และมาตรา ๒๔๖)^{๓๓} การออกเสียงแสดงประชามติ (มาตรา ๒๑๕)^{๓๔} เป็นต้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องการปกครอง

จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

บัญญัติ”

^{๓๓}มาตรา ๓๐๓ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

มาตรา ๒๔๖ บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

“มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๕ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

แบบประชาธิปไตยทางตรงของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในการเมืองการปกครองประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้^{๒๔}

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

ภาค ๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น สิทธิการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งตาม มาตรา ๑๐๕ สิทธิการรับสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ และมาตรา ๑๒๕ สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา ๑๗๐ สิทธิการออกเสียงประชามติตาม มาตรา ๒๑๔ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๔ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๘๖ สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๗ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามมาตรา ๖๐ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา ๔๖ เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในหลายเรื่อง แต่ในรายงานนี้จะนำเสนอเฉพาะการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเท่านั้น ซึ่งเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปมักกระทำโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติในมาตรา ๑๗๐ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาได้ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ และหมวด ๕ บทบัญญัติเหล่านั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้เฉพาะหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น รายละเอียดของบทบัญญัติเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายขยายความ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายในหมวดดังกล่าว

ในต่างประเทศ เช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ส่วนประเทศอิตาลีนั้น รัฐธรรมนูญอิตาลีให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายได้โดยทำการร่างกฎหมายแล้วเรียบเรียงเป็นมาตรา ๆ พร้อมแนบรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายรวม ๆ ของแต่ละมาตรา แล้วลงนามจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งผู้ลงนามนี้จะต้องมีชื่ออยู่ในรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และลายมือชื่อดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของบุคคลดังกล่าวด้วย อีกทั้ง ต้องแนบใบรับรองการเลือกตั้งมาด้วย สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศนั้นจะได้กล่าวในบทต่อไป

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเอาไว้ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย

๑. หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑.๑ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ

(๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคน ร้องขอต่อประธานรัฐสภา

(๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑.๒ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และจะต้องไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องแล้วจะถอนชื่อภายหลังมิได้

๑.๓ รูปแบบของกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

ตามความในมาตรา ๕ วรรคสองและวรรคสามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมายอันประกอบด้วย

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผล

(๒) ตัวร่างพระราชบัญญัติจะต้องแบ่งบทบัญญัติเป็นมาตราตลอดจนกำหนดหลักการและวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่ชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา ผู้แทนการเสนอกฎหมายอาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้พิจารณาเพื่อเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องมีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และ/หรือ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑.๔ บทกำหนดโทษ

ตามความในมาตรา ๑๕ บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับ ตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

๒. วิธีการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร้องขอต่อประธานรัฐสภา

๒.๑.๑ การดำเนินการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยผู้แทนการเสนอกฎหมาย

ต้องดำเนินการดังขั้นตอนต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมาย (ดังรายละเอียดในข้อ ๑.๓)

(๒) จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้ประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๑)

(๓) รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(๔) รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคนผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนนำส่งให้ประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานข้างต้นให้ครบถ้วน

(๕) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๒) และกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๓) ให้ครบถ้วน (ดูคำแนะนำเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

(๖) ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายรวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ ตาม ๑) - ๕) แล้วนำมายื่นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวันและเวลาราชการ

๒.๑.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ และประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินงานตามขั้นตอนดังนี้

(๑) การรับมอบเอกสาร

ในวันที่มีการรับมอบเอกสารจากผู้แทนการเสนอกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะทำการตรวจสอบจำนวนเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่ามีจำนวน กี่รายการ อะไรบ้าง โดยจะทำหนังสือยืนยันจำนวนรายการของเอกสารที่รับมอบให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายลงลายมือชื่อกำกับ และลงลายมือชื่อพยานเพื่อรับรองความถูกต้องของจำนวนเอกสาร

(๒) การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักเกณฑ์ตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

ตามความในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัย

- กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่อง

- กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

(๓) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำการตรวจสอบในเบื้องต้นว่าเอกสารที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายส่งมานั้นมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำเนาบัตรประจำตัวและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องและมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

หากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอทราบ เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแล้ว ผู้แทนการเสนอกฎหมายยังไม่ส่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบจำนวนห้าหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่องดังกล่าวและแจ้งการจำหน่ายเรื่องให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ

เมื่อได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารในเบื้องต้นแล้ว ปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้ที่เสียสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามี ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนห้าหมื่นคนขึ้นไป สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกเป็นบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละจังหวัดเพื่อจัดส่งไปยังจังหวัดที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อนำไปปิดประกาศต่อไป

(๔) การปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจะจัดส่งประกาศรัฐสภาเรื่องบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย คำสั่งรัฐสภา เรื่องแต่งตั้งผู้รับคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายของจังหวัดนั้น ๆ เพื่อนำไปปิดประกาศในสถานที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

- ศาลากลางจังหวัด
- ที่ว่าการอำเภอ
- สำนักงานเทศบาล
- ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล
- ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
- เขตชุมชนหนาแน่น

การคัดค้านให้ผู้ที่มิชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยที่ตนมิได้ร่วมลงชื่อด้วยยื่นร้องคัดค้านต่อผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งให้เป็นผู้รับคำร้องคัดค้าน เพื่อให้ทำการชี้แจงข้อของตนออก

จากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศหากพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าไม่มีผู้คัดค้าน การยื่นคำร้องคัดค้านทำได้โดยยื่นคำร้องคัดค้านตามแบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๕) พร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้และสำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมทั้งลงลายมือชื่อในคำร้องคัดค้านดังกล่าวด้วย

กรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันเป็นเหตุให้จำนวนรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่ครบห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

กรณีที่ไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนห้าหมื่นคนขึ้นไป ประธานรัฐสภาจะดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

(๕) การนำกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในส่วนของ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้ามานั้นจะดำเนินการตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ ซึ่งวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ จะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๕๕ หมวด ๖

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรง ลงพระปรมาภิไธย จากนั้นจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

๒.๒ กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

๒.๒.๑ การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคนขึ้นไปที่ประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการดังนี้

(๑) จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมายตามรายละเอียดในข้อ ๑.๓

(๒) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๓) จัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและตัวแทนผู้ยื่นคำขอ (แบบ ข.ช.๒)

(๔) รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(๕) รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้าน ของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(๖) นำเอกสารตาม (๑) – (๕) พร้อมทั้งกรอกข้อความตามแบบคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๑) ส่งให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ได้

๒.๒.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พุทธศักราช ๒๕๔๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามขั้นตอนพอสรุปดังนี้

(๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

(๒) หากเห็นว่าเอกสารทั้งหมดมีความถูกต้องจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปให้ผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีรายชื่อผู้ยื่นคำขอดังกล่าวอยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อปิดประกาศในสถานที่ต่าง ๆ ดังนี้

- ศาลากลางจังหวัด
- ที่ว่าการอำเภอ
- สำนักงานเทศบาล
- ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

- ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
- เขตชุมชนหนาแน่น

(๓) ให้ผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ปิดประกาศแต่มิได้ร่วมลงชื่อด้วยยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ๆ ตามแบบ ข.ช.๔ ภายใน ๒๐ วันนับแต่วันปิดประกาศ เมื่อมีผู้คัดค้านว่ามีได้ร่วมลงชื่อด้วยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีการคัดค้านจะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง

(๔) หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้คัดค้านมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริงก็จะดำเนินการขีดฆ่าชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อ

(๕) ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะสั่งจำหน่ายหนังสือคัดค้านนั้น และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้าน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรายงานผลการคัดค้านต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๖) ถ้าปรากฏว่าผู้ขอให้มีการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบ และเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีคำสั่งจำหน่ายเรื่อง

(๗) ถ้าปรากฏว่าผู้ขอให้มีการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนหนึ่งร้อยคนขึ้นไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประกาศกำหนดเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๗) ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งประกาศดังกล่าวพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(๘) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะกำหนดสถานที่ลงชื่อสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช.๘ โดยจะทำการปิดประกาศกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช.๗ และประกาศกำหนดสถานที่ลงชื่อตามแบบ ข.ช.๘ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนทราบ

(๙) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายแสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(๑๐) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะทำการตรวจสอบหลักฐานตาม ๙) กับทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑๑) หากปรากฏว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงลายมือชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๙)

(๑๒) หากปรากฏว่าผู้นั้นไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะแจ้งให้ผู้นั้นทราบทันที

กรณีที่มีการขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามถิ่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยมาแสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตนมีถิ่นที่อยู่พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงชื่อตามแบบ ข.ช.๑๐ โดยจะต้องดำเนินการก่อนวันสุดท้ายของระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน

จากนั้นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีถิ่นที่อยู่จะแจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่ออ้างว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดเพื่อตรวจสอบว่า ผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีถิ่นที่อยู่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบแล้ว หากผลการตรวจสอบถูกต้องก็จะบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช.๑๐ ว่า "ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง "หมายเหตุ"

หากผลการตรวจสอบไม่ถูกต้องก็จะขีดฆ่าชื่อผู้เข้าชื่อและบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช.๑๐ ว่า "ไม่ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง "หมายเหตุ"

(๑๓) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรวบรวมเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายใน ๒๐ วัน

(๑๔) ในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ประธานคณะกรรมการเลือกตั้งจะรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

(๑๕) ในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจัดส่งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งผลการดำเนินงานให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

ในส่วนของ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้ามาโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะดำเนินการตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ ซึ่งวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ จะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน หมวด ๖ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๔๔

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จากนั้นจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

๓. คำแนะนำสำหรับผู้จะเข้าร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๓.๑ สำหรับประชาชนทั่วไป

(๑) ควรไปใช้สิทธิทุกครั้งในการเลือกตั้งทุกระดับ เพราะนอกจากจะเป็นการใช้สิทธิในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของคนไทยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วยังเป็นการรักษาสีตทิตทางการเมืองที่พึงมี ๔ ประการ มิฉะนั้นจะกลายเป็นผู้เสียสิทธิดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย

(๒) ก่อนที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายใด ๆ ควรพิจารณาศึกษาร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ เมื่อเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงแล้ว จึงค่อยลงลายมือชื่อลงในแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้

เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๑) และควรกรอกข้อมูลตามที่ระบุไว้ในแบบฟอร์มดังกล่าวให้ครบถ้วนชัดเจน

(๓) จัดเตรียมเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบถ้วน ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรอื่นที่มีรูปถ่ายแสดงตนที่ ทางราชการออกให้ โดยเอกสารดังกล่าวควรเป็นเอกสารที่มีความชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ซึ่งจะ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและถูกต้องในการตรวจสอบ

(๔) สำหรับผู้ที่มีได้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อมีการปิดประกาศบัญชีรายชื่อเสนอกฎหมายในพื้นที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านอยู่ ควรไปตรวจสอบบัญชีรายชื่อดังกล่าว หากพบว่ามีชื่อของตนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมอยู่ควรทำการร้องคัดค้านให้ชิดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อนั้นภายใน ๒๐ วันนับแต่วันปิดประกาศ

๓.๒ สำหรับผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(๑) ก่อนที่จะทำการรวบรวมรายชื่อเสนอกฎหมายควรศึกษาขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด หากมีข้อสงสัยควรติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรณีเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง) หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

(๒) ในระหว่างที่ทำการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมายควรตรวจสอบเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยละเอียด ในกรณีที่เอกสารดังกล่าวไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ผู้แทนการเสนอกฎหมายควรแก้ไขให้ถูกต้องและชัดเจน ก่อนที่จะส่งมอบให้กับหน่วยที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็วและถูกต้องในการตรวจสอบเอกสาร

(๓) เมื่อรวบรวมรายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต้องจัดแบ่งหมวดหมู่เอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในการนี้สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสำนักสารสนเทศได้จัดทำโปรแกรมการบันทึกข้อมูลของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งคู่มือการใช้งานโปรแกรมดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนการเสนอกฎหมายและเพื่อความ

รวดเร็วในการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ โดยผู้แทนการเสนอกฎหมายสามารถติดต่อขอรับโปรแกรมดังกล่าวได้ที่สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงระบบการเมืองจากระบบการเมืองที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่การให้พลเมืองมีส่วนร่วมและมีบทบาทในทางการเมืองควบคู่ไปกับนักการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างบทบาทของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากขึ้น ตลอดจนขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองระดับชาติให้มีความชัดเจน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ นอกจากประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการทำประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ ได้อีกด้วย

ในส่วนของ การเสนอกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มบทบัญญัติในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มให้มีการตรากฎหมาย (right to initiate bills) โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้ แต่จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๗๐

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาดด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การใช้สิทธิ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรมใหม่” ของขบวนการทางการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งผ่านมา ๙ ปี การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้น ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดจะมีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบในเนื้อหาส่วนต่อ ๆ ไป

ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง

ผู้แทนการเสนอกฎหมายรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้แทนการเสนอกฎหมายยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภาตรวจสอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

กรณีหลักการของร่างพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตาม หมวด ๓ หรือ หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

กรณีหลักการของร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตาม หมวด ๓ หรือ หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กรณีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อปิดประกาศ และรับคำร้องคัดค้าน

ให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อภายใน ๒๐ วัน

ให้ผู้ซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งเป็นผู้รับคำร้องคัดค้านรวบรวมคำร้องคัดค้านรายงานต่อประธานรัฐสภา

กรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้าน แต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่น

ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้น

กรณีที่มีผู้คัดค้าน จนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน

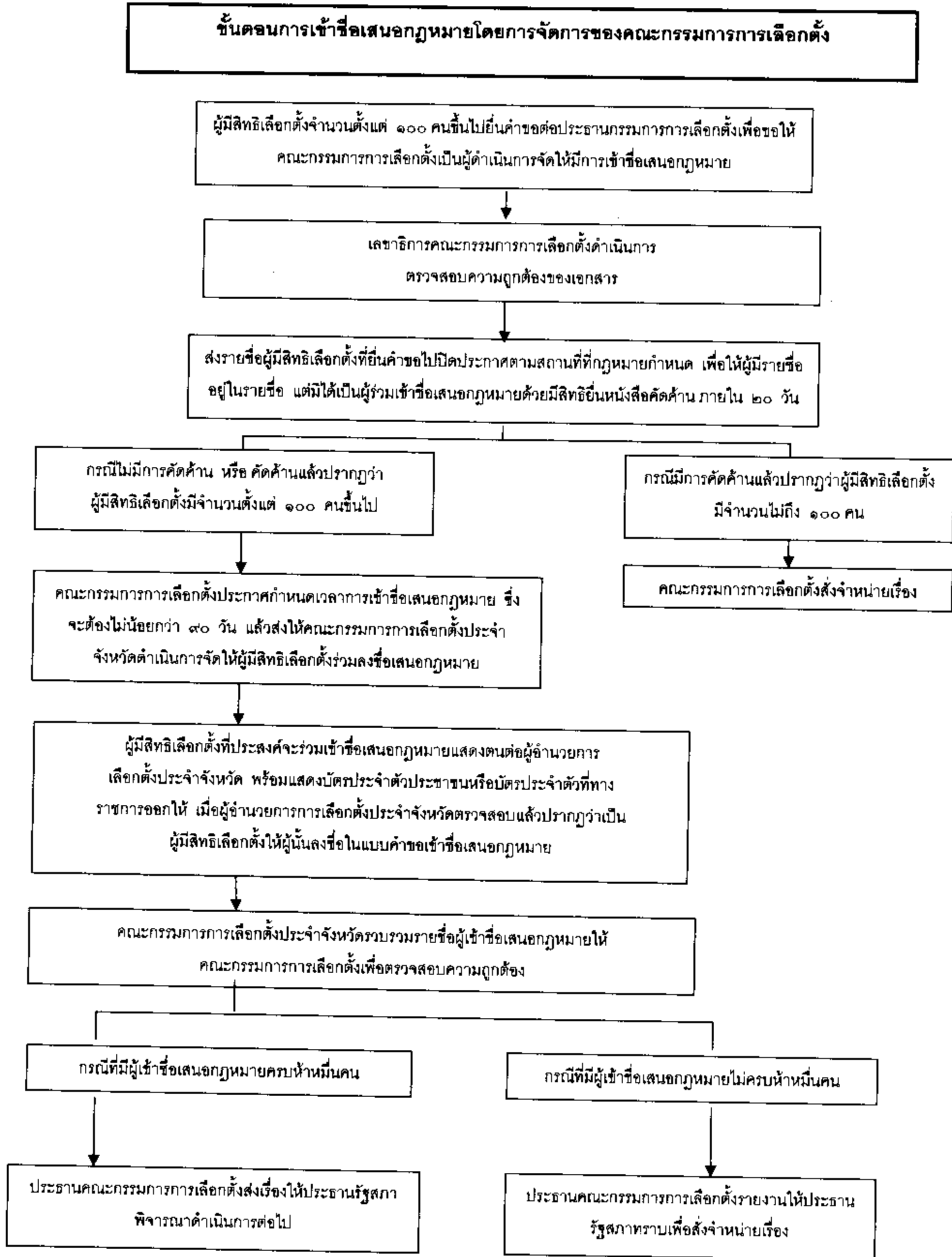
ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน ๓๐ วัน

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน มิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

กรณีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน

ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน ๓๐ วัน

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน มิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง



การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะออกเสียงแสดงประชามติได้ในหลาย ๆ เรื่อง ถือเป็นโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเสียงแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศหรือในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้แทนได้กระทำลงไป โดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติมีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในบางประเทศได้ก้าวไปไกลกว่านี้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนหนึ่งสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายได้อีกด้วย โดยเรียกระบบนี้ว่า ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการออกเสียงแสดงประชามติ แต่ทั้งหมดนี้ล้วนอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

รายงานเล่มนี้ได้ศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ โดยในบทนี้จะเสนอการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศต่างๆ อันมีประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมัน ฝรั่งเศส สหภาพยุโรป ดังนี้

๑. ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

สหพันธรัฐสวิตเซอร์แลนด์ ประกอบด้วยกั๋งตองต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น ๒๖ กั๋งตอง (Canton) ในจำนวนนี้มีกั๋งตอง ๓ แห่งที่ประกอบด้วยกั๋งตอง ๒ กั๋งตอง แต่ละกั๋งตองจะมีอำนาจอธิปไตยภายในกั๋งตองของตน เท่าที่มีได้ถูกจำกัดโดยสหพันธรัฐ โดยที่สหพันธรัฐเองก็จะมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น อำนาจที่นอกเหนือไปจากนั้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นอำนาจของกั๋งตอง^{๓๐}

^{๓๐} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ โครงการตำราและเอกสารประกอบการเรียน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙) น. ๒๒.

องค์กรสูงสุดระดับสหพันธรัฐ ได้แก่ รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesversammlung) คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat) และศาลแห่งสหพันธรัฐ

รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesversammlung) นั้น เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรย่อยสององค์กรกล่าวคือ สภาแห่งชาติ (Nationalrat) และสภาแห่งฐานันดร (Ständerat) โดยที่สภาแห่งชาติ (Nationalrat) ประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวน ๒๐๐ คน ที่ได้รับเลือกจากพลเมืองชาวสวิสเซอร์แลนด์ที่มีอายุเกิน ๒๐ ปี และสามารถมีบทบาททางการเมืองได้ ในขณะที่สภาแห่งฐานันดร (Ständerat) จะประกอบด้วยสมาชิก ๔๖ คน โดยเป็นผู้แทนจากกึ่งตอง ๆ ละ ๒ คน ทั้งสภาแห่งชาติและสภาแห่งฐานันดรต่างก็มีฐานะและอำนาจเท่าเทียมกัน การจะผ่านร่างกฎหมายแห่งสหพันธรัฐได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นมติเสียงข้างมากจากทั้งสองสภา อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจสูงสุดในสหพันธรัฐ กล่าวคือรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉิน มีอำนาจบังคับบัญชาทหาร มีอำนาจประกาศสงครามที่มีลักษณะเป็นการป้องกันตัว มีอำนาจกำหนดความเป็นพันธมิตรหรือทำสัญญากับประเทศต่าง ๆ และทำหน้าที่คัดเลือกตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรสูงสุดระดับสหพันธรัฐ และนอกจากทำหน้าที่ออกกฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย

ในสภาแห่งชาติ (Nationalrat) เท่าที่ผ่านมา จะมีพรรคสำคัญ ๆ ๓ พรรคที่มีขนาดไล่เลี่ยกัน ได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย และพรรคประชาชน คริสเตียนประชาธิปไตย โดยทั้งสามพรรคจะมีที่นั่งในสภาารวมกันคิดเป็นประมาณสามในสี่ของที่นั่งทั้งหมด

คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat) หรือคณะผู้ว่าการแห่งสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ๗ คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมร่วมของรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ โดยมีวาระคราวละ ๔ ปี คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐนี้จะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ กล่าวคือจะมีการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งไม่ได้ และทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของสหพันธรัฐ ในขณะที่รัฐมนตรีจะหมุนเวียนเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะรัฐมนตรีนี้ และดำรงตำแหน่งกันได้คราวละหนึ่งปี และมีฐานะเป็นประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐพร้อมกันไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐเท่านั้น งานธุรการของทั้งคณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐและรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานกลางแห่งสหพันธรัฐ (Bundeskanzlei)

ศาล (สูงสุด) แห่งสหพันธรัฐนั้น ประกอบด้วยศาลแพ่งและศาลอาญา รวมทั้งศาลแห่งรัฐ (Staatsgerichtshof) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยหลักการแล้วการใช้อำนาจ

นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการจะมีการแยกกัน และเป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาธิปไตยแบบสวิสเซอร์แลนด์นั้น จะเน้นการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งสหพันธรัฐ รวมทั้งสภาท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วยังมีการลงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับสหพันธรัฐด้วย

พื้นฐานของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ในปัจจุบันวางอยู่บนการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๒ กันยายน ๑๘๔๘ ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมากจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวความคิดจากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับนี้อำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองของมลรัฐสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้น ตราบเท่าที่หลักการดังกล่าวไม่กระทบถึงรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐฯ รัฐธรรมนูญนี้ได้ถูกนำมาใช้ ๒๗ วัน หลังสงครามกลางเมืองของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และ Sonderbundskrieg

รัฐธรรมนูญปี ๑๘๔๘ แก้ไขบางส่วนในปี ๑๘๖๖ และแก้ไขทั้งหมดในปี ๑๘๗๔ การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดจะเปลี่ยนแปลงจากประชามติในระดับสหพันธรัฐฯ เริ่มต้นในปี ๑๘๙๑ รัฐธรรมนูญได้รับรอง "สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย" (right of initiative) ภายใต้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งก็สามารถร้องขอให้มีการแก้ไขข้อความในรัฐธรรมนูญได้หรือแม้กระทั่งเสนอบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ทุกเวลา

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ถูกแก้ไขทั้งหมดเป็นครั้งที่สองเมื่อปี ๑๙๙๐ โดยได้รับความเห็นชอบจากพลเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๑๙๙๙ ซึ่งแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๑๘๗๔ และได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ๙ ประการตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาซึ่งได้มีการอภิปรายและถกเถียงกันในศาลสหพันธรัฐฯ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ ๑ มกราคม ๒๐๐๐

อันเนื่องมาจากสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (Constitutional Initiatives) และการเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชน (Counter Proposals) ทำให้รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์เปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย ๆ

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์กำหนดไว้ ๔ รูปแบบคือการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitutional Referendum) การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (Legislative Referendum) การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ (Treaty Referendum) และการให้สิทธิประชาชนเสนอ ขอแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Initiative)

โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือประชามตินั้นจะมีลักษณะเป็นคำสั่ง และมีผลผูกพันต่อรัฐสภาไม่ใช่เป็นเพียงการปรึกษาหารือเท่านั้น”

นอกจากนี้ยังไม่สามารถที่จะถูกล้มล้างได้ เว้นแต่โดยการลงประชามติอื่น ซึ่งรูปแบบการออกเสียงประชามติดังกล่าวในบางกรณีก็เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำคือเป็นหน้าที่และในบางกรณีก็เป็นสิทธิประชาชนจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยรูปแบบของการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative Process) นั้นก็เป็นเรื่องในสี่รูปแบบของการออกเสียงประชามติดังกล่าว ซึ่งได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ในมาตรา ๑๓๘ - ๑๔๒ อันเป็นรูปแบบของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับชาติ ส่วนการให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมาย ปรับปรุง แก้ไข หรือ ยกเลิกกฎหมายในระดับมลรัฐ (Canton) หรือระดับท้องถิ่นนั้นสามารถทำได้โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการเสนอในระดับชาติ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ นั้นก็จะขึ้นอยู่กับวิธีการ และเงื่อนไขที่ได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะนำเสนอในรายละเอียดของการริเริ่มเสนอกฎหมายของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในระดับชาติ (Federal) ดังต่อไปนี้

๑.๑ รูปแบบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ ระดับดังนี้

- (๑) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ
- (๒) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐรวมถึงระดับท้องถิ่น

๑.๑.๑ การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ

ประชาชนในประเทศสวิสเซอร์แลนด์สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นระดับประเทศก็คือ รัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนเป็นครั้งแรกเป็นฉบับปี ๑๘๔๘ ถึงปัจจุบันผ่านมาประมาณ ๑๕๘ ปีแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน ฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๘ - ๑๓๙ บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๑ หลังจากที่ได้มีการออกเสียง

“ วนิตา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), น. ๓๗.

แสดงประชามติของประชาชนคือวันที่ ๑๘ เมษายน ๑๙๙๙ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นี้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้ ๒ กรณีคือ

(๑) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (total revision) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๘^๓ โดยการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

ก. ผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน ๗ คน ซึ่งต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา โดยผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Federal chancellery)

ข. คณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ครบ ๑๐๐,๐๐๐ คน ภายในเวลา ๑๘ เดือน

ค. คณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายนำรายชื่อที่รวบรวมครบแล้วนำมายื่นต่อรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน

ง. หลังจากรับร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้

จ. เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ทั่วประเทศออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้นจะมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

ฉ. หลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว รัฐสภานำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งเสียงครึ่งหลังนี้ ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่จาก มลรัฐทั้งหมด

เห็นได้ว่า การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนจะมี ๒ ครั้ง

^๓ มาตรา ๑๓๘ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐฯ ทั้งฉบับ

๑. ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

๒. ข้อเสนอจะต้องได้รับการยอมรับจากการโหวตของประชาชนจึงจะได้รับการยอมรับ

ครั้งแรก จะต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั่วประเทศ (Valid votes cast)

การออกเสียงลงคะแนนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ซ้ำกัน ๒ ครั้งนี้ เรียกว่า (Double majority)

(๒) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วน^{๓๓} มีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสามารถทำได้ ๒ วิธีคือ^{๓๔}

วิธีแรก ผู้ริเริ่มก่อนการยื่นคำร้องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ (general suggestion) ให้รัฐสภาดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนตามที่ผู้ริเริ่มก่อนการเสนอแนะ

^{๓๓} มาตรา ๑๓๙ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน

๑. ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญบางส่วน

๒. การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วนอาจอยู่ในรูปแบบของการให้คำแนะนำโดยทั่วไปหรือร่างเป็นหนังสือ

๓. ถ้าการเข้าชื่อเสนอแก้กฎหมายขัดกับหลักกฎหมาย อำนาจบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสภาของสหพันธรัฐอาจไม่รับการเสนอชื่อโดยให้เป็นโมฆะทั้งหรือหรือบางส่วนก็ได้

๔. ถ้ารัฐสภาของสหพันธรัฐเห็นชอบกับการเข้าชื่อแก้กฎหมายในรูปแบบการให้คำแนะนำก็จะต้องเตรียมการแก้ไขในรูปบางส่วนในแบบที่ได้รับคำแนะนำมา และให้ประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ลงคะแนนเพื่อยอมรับ แต่ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน โดยประชาชนสามารถยื่นตามรัฐสภาโดยไม่เห็นชอบ ถ้าประชาชนให้ความเห็นชอบ รัฐสภาก็จะต้องร่างหนังสือเพื่อแย้ง

๕. การเข้าชื่อแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบได้ก็ต่อเมื่อมีการลงมติของประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ สภาก็ต้องชี้แจงการยอมรับหรือไม่ยอมรับ ถ้าไม่ยอมรับก็จะต้องร่างหนังสือโต้แย้ง (Dounter – draft)

^{๓๔} วิชัย ตันศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๐) น. ๑๗๔ -

วิธีที่สอง ผู้ริเริ่มก่อการยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้วบางส่วน (formulated draft) มาด้วย หากรัฐสภาพบว่า ร่างรัฐธรรมนูญตามข้อ (๒) นั้น มีเนื้อหาไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รัฐสภาจะประกาศให้เป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งหมดหรือบางส่วน

ในกรณีแรกนั้น หากรัฐสภาเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของผู้ริเริ่มก่อการก็จะดำเนินการ ปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ แล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียง ลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงลงคะแนนแบบ (double majority) หากประชาชนให้ ความเห็นชอบทั้ง ๒ ครั้ง ก็ทำให้รัฐธรรมนูญนั้นมีผลบังคับใช้ต่อไป

หากรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของผู้ริเริ่มก่อการก็จะนำคำร้องพร้อม ข้อเสนอแนะมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าให้ความเห็นชอบกับการเสนอปรับปรุง รัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วย รัฐสภาต้องดำเนินการจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งด้วยการออกเสียงแบบ Double Majority

ตารางการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๙๑ - ๑๙๑๐^{**}

ประเภท	จำนวนรวม	ผ่าน	ไม่ผ่าน	คิดเป็นร้อยละ
เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมด (constitutional initiative total revision)	๒	๐	๒	๐.๐%
เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วน (constitutional initiative partial revision)	๑๐๕	๑๐	๙๕	๙.๖%
ร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยรัฐสภา (parliamentary counterproposal)	๒๗	๑๗	๑๐	๖๓.๐%
การออกเสียงในร่างกฎหมาย (optional legislative referendum)	๑๑๒	๕๓	๕๙	๔๗.๓%
กฎหมายเร่งด่วนที่ออกโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ (urgent decrees deviation from the constitution)	๑๑	๑๑	๐	๑๐๐.๐%

เมื่อพิจารณาจากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนนั้นจะมีการใช้สิทธิเพิ่มมากขึ้นในอัตราร้อยละ ๙.๖ แต่เมื่อเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐสภา (counter proposal)

จะเห็นได้ว่า ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนจากประชาชนในอัตราที่สูงกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนร้อยละ ๖๓ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐรวมถึงระดับท้องถิ่น

^{**} Axel Tschentscher, The International Constitution Law : Switzerland Constitution [Online]. Available URL: <http://www.rechtsphilosophic.ch>, ๒๐๐๑ (January, ๑๓).

๑.๑.๒ การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐรวมถึงระดับท้องถิ่น

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกมลรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องหรือเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาของสวิสเซอร์แลนด์พิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎร (national council) และวุฒิสภา (council of state) จะเป็นผู้ตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนที่จะนำคำร้องหรือร่างกฎหมายมาพิจารณาต่อไปตามกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสำหรับประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ นั้น สามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ ๒ รูปแบบคือ

(๑) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (constitutional initiative) ทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบางส่วน

(๒) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐ (legislative initiative)

๑.๒ วิธีการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มีวิธีการขั้นตอนดังนี้

(๑) ประชาชนจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดเช่น ๖,๐๐๐ คน ๑๐,๐๐๐ คน หรือ ๑๒,๐๐๐ คน ฯลฯ เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อสภาแห่งมลรัฐ Grand Council เพื่อให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือแต่เฉพาะบางส่วน ซึ่งบางมลรัฐกำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อเข้าชื่อกันแล้วห้ามถอนชื่อออกจากคำร้องนั้นเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ทำได้

(๒) สภาแห่งมลรัฐจะพิจารณาว่าคำร้องที่เข้าชื่อมานั้นถูกต้องตามกฎหมายของมลรัฐ ถูกต้องด้วยเนื้อหา รูปแบบและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นหรือไม่

(๓) การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น สามารถเสนอได้ ๒ รูปแบบ เช่นเดียวกับการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศดังได้กล่าวมาแล้วคือ ในรูปของข้อเสนอแนะทั่วไป (general suggestion) และในรูปของคำร้องที่มาพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้ว (proposal draft)

(๔) สภาแห่งมลรัฐสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเอง (counter - draft) ออกมาในเวลาเดียวกันก็ได้

(๕) หากไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนเสนอมา สภาแห่งมลรัฐต้องจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายทั้งสองฉบับภายในเวลาที่กำหนดกำหนดเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

(๖) สำหรับการเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนประชาชนที่กฎหมายต้องการในการเข้าชื่อเสนอคำร้องไว้แตกต่างกัน โดยจะกำหนดจำนวนที่แน่นอนน้อยกว่าหรือเท่ากับกรณีที่ต้องใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

๑.๓ การบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างของประชาชนหรือร่างของสภาแห่งมลรัฐก็ตาม ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้บังคับต่อไปภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติ การยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขการบังคับใช้ใดๆ จะทำได้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนจากการออกเสียงลงคะแนนในทำนองเดียวกันเท่านั้น

ศาลของมลรัฐหรือศาลของรัฐบาลกลางสามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของมลรัฐ แต่ไม่สามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal law) ได้

๑.๔ ผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ความต้องการทางการเมืองโดยพื้นฐานแล้วจะต้องได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยจะต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างละเอียดถี่ถ้วนจนผลลัพธ์คือกฎหมายที่ปรากฏออกมาอาจจะแตกต่างไปจากข้อเสนอเดิม แต่การนำเอากระบวนการ Initiative Process มาใช้นั้นส่งผลให้กฎหมายที่ปรากฏออกมานั้นตรงกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น ซึ่งโดยกลไกของกระบวนการ Initiative Process นั้นก็มีใช่จะเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย ในทางตรงกันข้ามกลับมีอุปสรรคต่างๆ มากมายเป็นต้นว่า จะต้องรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ถึง ๑๐๐,๐๐๐ คน หรือในเรื่องของระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ซึ่งกำหนดได้เพียง ๑๘ เดือน นอกจากนั้นยังอาจถูกขัดขวางโดยการกำหนดเวลาในการออกเสียงประชามติให้เนิ่นนานออกไป

(delay) โดยรัฐสภาอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกระบวนการทั้งหมดแล้วจะพบว่า การนำเอากระบวนการ Initiative Process มาใช้ได้เกิดผลสำเร็จหลายประการ คือ

(๑) เป็นการกำหนดหลักการของกฎหมายของสหพันธ์ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

การที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ นั้น ในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาก็มีหน้าที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชน กว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนที่เสนอเข้ามาหรือไม่ โดยในขั้นตอนนี้รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นที่รัฐสภาเห็นว่าเหมาะสมกว่า (Counterproposal) ให้ประชาชนพิจารณาควบคู่กันไปกับ ข้อเสนอของประชาชนได้ และหากผลของประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่งจะตกไปและหาก counterproposal ได้ผ่านการยอมรับพร้อมทั้งได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอ นั้น แล้วก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายจะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งก่อน (Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ double majority เช่นเดียวกับข้อเสนอของประชาชน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเด็นที่มีความสำคัญหรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างสำคัญ (meaningful impact) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาก็มักจะปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ริเริ่ม โดยตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นชัดเจน คือ การริเริ่มโดยประชาชนในเรื่องการควบคุมราคาสินค้า (Price Control Initiative) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในปี ๑๙๘๗ เมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอพร้อมทั้งตกลงที่จะดำเนินการตามข้อเรียกร้องในการริเริ่ม (Initiative's demand) โดยใช้วิธีการ Indirect Counterproposal คือเป็นการที่รัฐสภาตกลงที่จะแก้ไขกฎหมายธรรมดาให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน ซึ่งหลังจากนั้นข้อเสนอของประชาชนก็จะถูกถอนไปก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติในขั้นสุดท้าย (Final Vote)

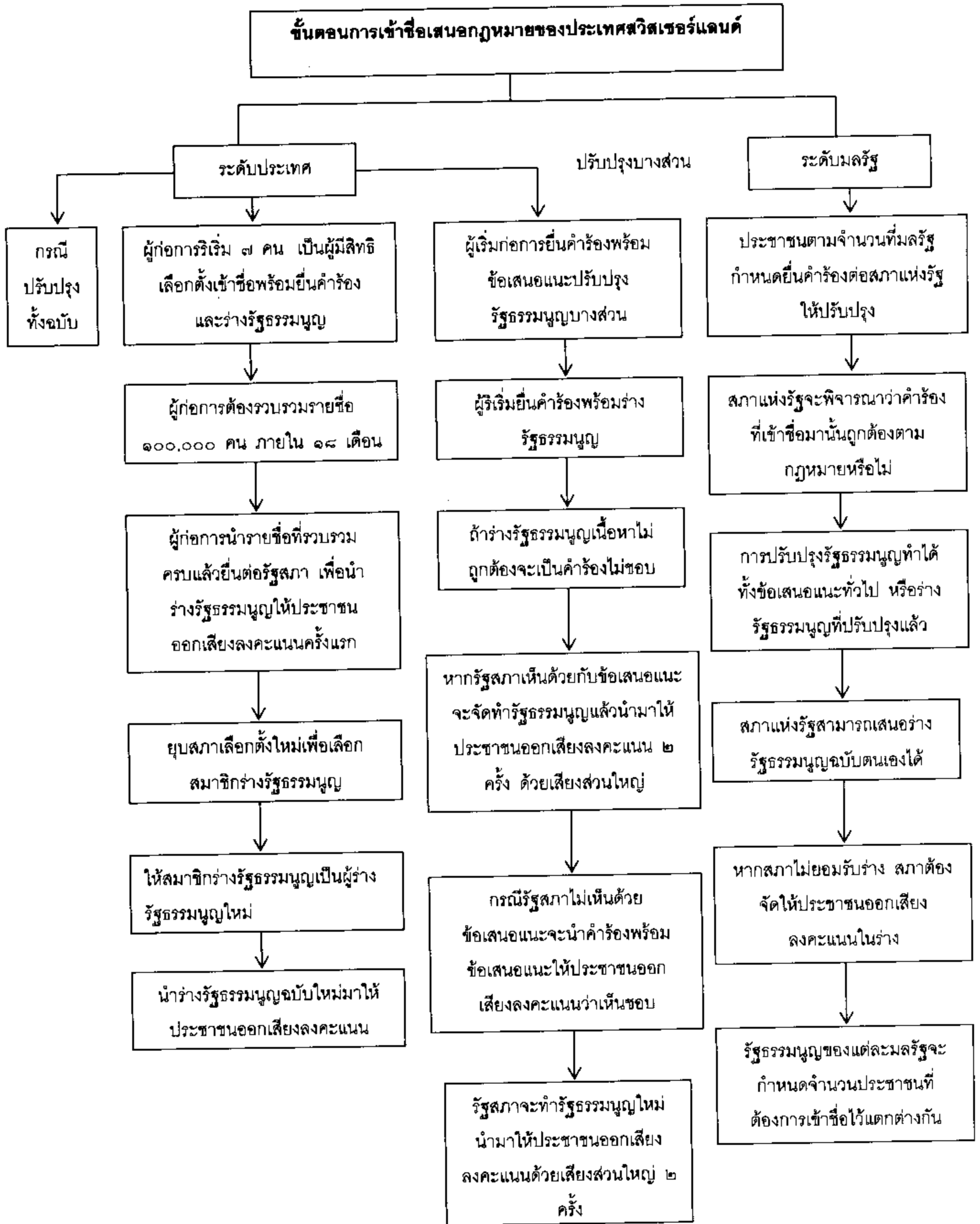
ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยผลของการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) นั้นจะมีผลเป็นการกำหนดหลักการของกฎหมายของสหพันธ์ (shaping federal legislation) ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น

(๒) เป็นการผลักดันให้รัฐสภาเร่งแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการนิติบัญญัติ

ในปัจจุบันนี้ กระบวนการริเริ่มเสนอของปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนใน สวิสเซอร์แลนด์ได้มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยลักษณะของการใช้นั้นได้เปลี่ยนไปจากดั้งเดิม ในแง่ของวัตถุประสงค์ของการใช้ แต่เดิมนั้นการใช้กระบวนการ Initiative process มีเป้าหมายที่สำคัญคือต้องการที่จะประสบความสำเร็จโดยมีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอ แต่ในปัจจุบันการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนได้พัฒนาไปสู่การเจรจาต่อรอง (bargaining) ซึ่งเรียกกันว่า "Modern Initiative" โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้กลไกของ ประชาธิปไตยทางตรงในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของระบอบประชาธิปไตยโดย โดยทางผู้แทนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อมีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องใด ๆ ผู้ริเริ่มจะมีระยะเวลาในการ รวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้ได้ภายในเวลา ๑๘ เดือน ก่อนที่จะนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศทำการออกเสียง ประชามติในเบื้องต้น ซึ่งขั้นตอนนี้จะก่อให้เกิดความกดดันทางการเมืองเป็นอย่างมาก และ ภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้ รัฐสภาสามารถที่จะเข้าทำการเจรจาต่อรองกับผู้ริเริ่มเพื่อหาทาง เลือกที่ทั้งสองฝ่ายคือผู้ริเริ่มกับรัฐสภาสามารถที่จะยอมรับได้ และเมื่อการเจรจาลิ้นสุดลง กรณี อาจเป็นไปได้ว่าอาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยการ ลงประชามติก่อนที่จะประกาศใช้) ในรูปแบบของ Direct Counterproposal หรือวิธีการที่ใช้กัน มากคือเป็นการแก้ไขกฎหมายธรรมดาในรูปแบบของ Indirect Counterproposal คือ เป็นการตกลง ของรัฐสภาในการที่จะผ่านกฎหมายธรรมดาซึ่งยอมรับความต้องการของผู้ริเริ่ม ตัวอย่างเช่น การ ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องของการก่อสร้างอุทยานแห่งชาติในปี ๑๙๘๕ ซึ่งรัฐสภาได้ทำการพิจารณาและเจรจากับประชาชนผู้ริเริ่ม จนเวลาผ่านไป ๑๘ เดือน การ ประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายก็บรรลุผลและได้มีการผ่านกฎหมายที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ออกมา พร้อมกันนั้นข้อเสนอของประชาชนก็ถูกถอนไปหรือในกรณีของการริเริ่มขององค์กรต่อต้าน มลภาวะทางเสียง (Anti - Noise Organization) ในการที่จะวางระเบียบการก่อให้เกิดเสียงดัง โดยเครื่องบินเร็วกว่าเสียงที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในปี ๑๙๗๑ และในกรณีนี้ก็ เช่นเดียวกันองค์กรดังกล่าวก็ได้คาดหมายที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ แต่พวกเขา ต้องการที่จะผลักดันให้รัฐสภาได้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งก็บรรลุผล โดยรัฐสภาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน พร้อม ๆ กับที่ข้อเสนอ

ดังกล่าวก็จะถูกถอนไปในเวลา ๑๕ เดือน ภายหลังจากที่ได้ลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุน
ครบตามที่กฎหมายกำหนด



ภาพขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสวีเดน

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาไม่มีการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับประเทศ มีเพียงการใช้สิทธิในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งมีทั้งการใช้สิทธิทั้งรัฐ (Statewide) และในระดับท้องถิ่น (local)

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของสหรัฐอเมริกา หมายถึง การที่ประชาชนแต่ละมลรัฐสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ โดยต้องมีการรวบรวมรายชื่อพร้อมทั้งลายมือชื่อจากประชาชนให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐกำหนด แล้วนำร่างกฎหมายนั้นไปใส่ไว้ในกาเลือกตั้งครั้งต่อไปเพื่อให้ประชาชนทั้งรัฐออกคะแนนเสียงรับหรือไม่รับกฎหมายนั้น

ในบางรัฐประชาชนสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมาย หรือ แก้ไขร่างกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการลงประชามติ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย

๒.๑ ความเป็นมาของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในสหรัฐอเมริกา

จุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ เมื่อประชาชนของรัฐ New England ร่วมกันเสนอกฎและประเด็นต่างๆ เข้าที่ประชุมเมืองเพื่ออภิปรายและมีการออกเสียงลงคะแนนกัน แต่การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อปี ๑๗๗๘ (พุทธศักราช ๒๓๒๑) ที่รัฐ Massachusetts โดยเป็นการลงประชามติรับรัฐธรรมนูญของรัฐในปี ๑๘๙๗ (พุทธศักราช ๒๔๔๐) Nebraska เป็นรัฐแรกที่อนุญาตให้เมืองต่างๆ สามารถกำหนดเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการลงประชามติได้ในกฎบัตรของเมืองได้ ในปีต่อมา (ปี คริสตศักราช ๑๘๙๘ (พุทธศักราช ๒๔๔๑)) รัฐ South Dakota เป็นรัฐแรกที่มีการรับรองเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐโดยได้นำรัฐธรรมนูญ ปี ๑๘๔๘ ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์มาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญของ มลรัฐ แต่ Oklahoma เป็นรัฐแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการลงประชามติได้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเริ่มของรัฐในปี ๑๙๐๗ (พุทธศักราช ๒๔๕๐) และ เมื่อปี ๑๙๙๒ (พุทธศักราช ๒๕๓๕) Mississippi เป็นรัฐสุดท้ายที่รับหลักการเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย รัฐ Oregon เป็นรัฐแรกที่นำกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนมาให้ประชาชนลงคะแนน ในปี ๑๙๐๔ (พุทธศักราช ๒๔๔๗) ห้าปีหลังจากรัฐ Oregon รับหลักการริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้

(ปี ๑๙๙๙ (พุทธศักราช ๒๕๔๒)) รวมแล้วรัฐที่มีการรับหลักการเรื่องการริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้ มีทั้งหมด ๒๕ รัฐ และ ๑ เขตการปกครอง คือ District of Columbia จากทั้งหมด ๕๐ รัฐ อย่างไรก็ตาม การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนกว่า ๖๐% กลับเกิดขึ้นอยู่แค่เพียงใน ๖ รัฐ คือ Arizona, California, Colorado, Nevada, Oregon และ Washington

๒.๒ รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประชาชนในสหรัฐอเมริกาสามารถเสนอกฎหมายได้ ๒ กรณี คือ

๑. การริเริ่มเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ (Constitution Initiative Process) คือ ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐได้ ซึ่งแต่ละรัฐก็จะมีเงื่อนไขข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป เช่น อาจะกำหนดว่าประชาชนสามารถเสนอการแก้ไขได้เฉพาะบางเรื่อง หรือ จำกัดจำนวนการเสนอ เช่น ให้เสนอได้หนึ่งเรื่องต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง ในสหรัฐอเมริการัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ๑๘ รัฐ ๑๖ รัฐ เป็นการใช้สิทธิริเริ่มแก้ไขโดยตรง (Direct Initiative Amendment) คือ ประชาชนเป็นผู้เสนอลงคะแนนเสียงรับหรือไม่รับการแก้ไขเอง โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติ ส่วนอีก ๒ รัฐ เป็นการใช้สิทธิริเริ่มโดยอ้อม (Indirect Initiative Amendment) คือ ถึงแม้ประชาชนเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของ มลรัฐ แต่สภานิติบัญญัติจะเป็นผู้ลงมติรับหรือไม่รับการแก้ไขนั้น

๒. การริเริ่มเสนอให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย (Statutory Initiative Process) คือ ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการเสนอกฎหมายใหม่ในแต่ละรัฐได้ โดยมีรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอการแก้ไขกฎหมายได้ ๒๑ รัฐ แบ่งเป็นการใช้สิทธิโดยตรง ๑๖ รัฐ ใช้สิทธิโดยอ้อม ๕ รัฐ ทั้งนี้ Utah และ Washington มีรูปแบบการเสนอทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative) คือ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายหรือเสนอการแก้ไขกฎหมาย และประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเองว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติ

๒. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative) คือ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายหรือเสนอการแก้ไขกฎหมาย แต่ผู้พิจารณาร่างกฎหมายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายด้วยตนเอง

เรื่องที่ถูกเสนอมากที่สุด ๕ อันดับแรก จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ^{๓๖}

๑. ภาษี
๒. การบริหารของรัฐบาล ในสมัยก่อนจะเน้นในเรื่องของการตั้งเขตปกครอง (County) ซึ่งกำหนดเรื่องคณะกรรมการ และคำตอปปแทน รวมถึงเรื่องสรรพเพหระ เช่น การอนุญาตให้เปิดโรงภาพยนตร์ในวันอาทิตย์ด้วย
๓. แอลกอฮอล์ เช่น ออกข้อบังคับเกี่ยวกับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และการออกใบอนุญาต
๔. การปฏิรูปการศึกษา เช่น กองทุนการศึกษา หลักสูตรการเรียน นโยบายของโรงเรียน และความขัดแย้งกันทางสังคม
๕. การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม เช่น การควบคุมการเติบโต กฎหมายการใช้ที่ดิน ร่างกฎหมายเรื่องขวด (bottle bills) เป็นต้น

ถึงแม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีกระบวนการที่แตกต่างกันไปในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย แต่โดยหลักแล้ว จะมีวิธีการที่คล้ายกัน คือ^{๓๗}

๑. ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐผู้มีอำนาจ
๒. ตรวจสอบว่าคำร้องและร่างกฎหมายที่ยื่นนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
๓. กระจายคำร้องและร่างกฎหมายไปตามเมืองต่างๆ เพื่อรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด
๔. ส่งลายมือชื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

^{๓๖} http://www.ballot.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC=%7BA3F0F499-DBFF-4DC7-9A33-E23A3AB663DE%7D

^{๓๗} M. Dane Waters, An Overview of How It Works Around the Country, http://www.cainitiative.org/pdf/initiative_process_iri.pdf, ๑๘ ธันวาคม, ๒๐๐๐

(พุทธศักราช ๒๕๔๓)

๕. นำร่างกฎหมายให้ประชาชนทั่วไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป
มีรายละเอียด ดังนี้

๒.๓ การยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายและการตรวจสอบความถูกต้อง

จะต้องมีการยื่นคำร้องขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ เช่น ผู้ว่าการรัฐ, อัยการสูงสุดของรัฐ, หรือ เลขาธิการรัฐ โดยมี ๙ รัฐที่กำหนดให้ต้องมีผู้ริเริ่มครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถยื่นคำร้องและร่างกฎหมายนั้นได้ ซึ่งจำนวนผู้ริเริ่มที่ต้องการก็แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตั้งแต่ ๕ คน ในรัฐ Montana ถึง ๑๐๐ คนในรัฐ Alaska

เมื่อมีการทำคำขอและเสนอร่างกฎหมายไปถึงหน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจแล้ว แต่ละรัฐก็จะพิจารณาถึงความถูกต้องของแบบฟอร์ม ภาษา และ เนื้อหา รวมทั้งพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นหรือไม่ โดยมากแล้วจะให้อัยการสูงสุดของรัฐ หรือเลขาธิการรัฐ เป็นผู้ทำหน้าที่ ทั้งนี้ทั้งนั้นการตรวจสอบของแต่ละรัฐจะเป็นเพียงคำแนะนำ ยกเว้น ๔ รัฐ คือ Arkansas, Florida, Oregon, และ Utah โดยใน Arkansas อัยการสูงสุด สามารถปฏิเสธคำร้องได้ถ้าเป็นการใช้คำที่ชักจูงไปในทางที่ผิด ใน Utah อัยการสูงสุดสามารถปฏิเสธการเสนอกฎหมายได้ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่มีสาระ หรือร่างกฎหมายที่เสนอไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้เป็นกฎหมาย, ใน Oregon อัยการสูงสุดสามารถยุติการเข้าชื่อได้หากเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎเรื่องการให้เสนอกฎหมายได้เรื่องเดียว ใน Florida ในระหว่างการตรวจสอบของศาลสูงสุดของรัฐ ศาลสามารถยุติการเข้าชื่อได้ถ้าเห็นว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญหรือฝ่าฝืนกฎเรื่องการให้เสนอกฎหมายได้เรื่องเดียว

ในขั้นตอนที่สองหลังจากการยื่นคำร้องแล้วจะเป็นการเตรียมบทย่อและชื่อกฎหมายซึ่งแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ การตั้งชื่อกฎหมายเพื่อใช้ในการรวบรวมลายมือชื่อ และการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับกฎหมายในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะใช้ชื่อเดียวกันทั้งสองขั้นตอน ในการการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อใช้ในการรวบรวมลายมือชื่อ บางรัฐจะให้ผู้ให้ทุนเป็นผู้ตั้งชื่อ แต่โดยมากแล้วจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อการตั้งชื่อโดยเฉพาะ ในระยะหลังมีการรณรงค์ให้ศาลเป็นผู้ตั้งชื่อร่างกฎหมายแทน ส่วนการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับกฎหมายในการเลือกตั้งทั่วไป บางรัฐให้ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ตั้งชื่อแต่ภายใต้ความเห็นชอบของอัยการสูงสุดของรัฐหรือเลขาธิการรัฐ บางรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ

อัยการสูงสุดของรัฐหรือเลขาธิการรัฐเป็นผู้ตั้งชื่อ บางรัฐมอบหน้าที่ให้คณะกรรมการพิเศษ บางรัฐก็ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมกันตั้งชื่อร่างกฎหมาย

๒.๔ ข้อจำกัดของการเสนอกฎหมาย

ในเรื่องข้อจำกัดในเนื้อหาของกฎหมาย แต่ละรัฐก็จะห้ามเสนอกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้ว

และยังมีเรื่องข้อจำกัดในขั้นตอนของการเสนอกฎหมาย เช่น ห้ามเสนอกฎหมายเกินหนึ่งเรื่องในหนึ่งคำขอ หรือแม้แต่ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าชื่อก็ยังถือเป็นข้อจำกัดของการเสนอกฎหมายเช่นกัน

๒.๕ การรวบรวมรายชื่อ

ในการรวบรวมรายชื่อสำหรับวิธีการเสนอกฎหมายโดยอ้อม บางรัฐต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้เต็มจำนวนที่กฎหมายกำหนดก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่สภานิติบัญญัติ แต่บางรัฐแค่รวบรวมได้เพียงจำนวนหนึ่งก็สามารถเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติได้ ถ้าสภานิติบัญญัติไม่รับร่างกฎหมายนั้นผู้ริเริ่มก็สามารถรวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมได้เพื่อที่จะนำร่างกฎหมายออกให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป

ซึ่งในการรวบรวมรายชื่อนั้น ผู้ริเริ่มสามารถให้อาสาสมัครมาช่วยในการรวบรวมรายชื่อได้ หรืออาจจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญให้มาทำงานส่วนนี้ให้ก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ทางเจ้าหน้าที่ทราบด้วย

๒.๖ จำนวนรายชื่อ

จะไม่มีข้อกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่จะกำหนดเป็นร้อยละของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงของทั้งรัฐ หรือร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาใช้สิทธิครั้งล่าสุด หรืออาจกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชากรทั้งหมดของรัฐ ดังนั้น จำนวนรายชื่อที่ต้องการก็จะแตกต่างกันไป ตั้งแต่ ร้อยละ ๒ ของจำนวนผู้อยู่อาศัยทั้งหมดของรัฐ North Dakota ไปจนถึง ร้อยละ ๑๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาเลือกตั้งครั้งล่าสุดใน Wyoming

๒.๗ ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ

ทุกรัฐมีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเวลาตรวจรายชื่อ เผยแพร่ร่างกฎหมายนั้น และเตรียมนำร่างกฎหมายเข้าไปใช้ในการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทั้งรัฐลงคะแนน ยกเว้นแต่ Arkansas, Ohio, Oregon, และ Utah ที่ไม่มีการกำหนดเวลาดังกล่าว ตัวอย่างระยะเวลาที่แต่ละรัฐกำหนด เช่น Massachusetts ๖๔ วัน หรือ California ๑๕๐ วัน

๒.๘ การตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

เมื่อรวบรวมรายชื่อได้แล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อที่ได้มา ซึ่งมีสามวิธี คือ

๑. การสันนิษฐานว่ารายชื่อที่ได้มาทั้งหมดเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยชอบในรัฐนั้นๆ โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบ (presumed valid)
๒. การสุ่มตัวอย่าง (random sampling) เจ้าหน้าที่จะสุ่มลายมือชื่อมาจากรายชื่อทั้งหมด แล้วตรวจดูว่าลายมือชื่อที่สุ่มมานั้นมีความถูกต้องหรือไม่ โดยอาจกำหนดจำนวนที่สุ่มมาเป็นตัวเลขที่แน่นอน หรือ กำหนดเป็นร้อยละ
๓. การตรวจทั้งหมด (full certification) เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดที่ได้มาว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นลายมือชื่อที่ใช้ได้หรือไม่ และครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการหรือไม่

๒.๙ การเผยแพร่ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยประชาชน

เมื่อตรวจความถูกต้องของรายชื่อแล้วได้รายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการ ก็จะนำร่างกฎหมายนั้นไปเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบเพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ในการเลือกตั้งครั้งที่จะมาถึง ซึ่งอาจเผยแพร่โดยการพิมพ์เป็นแผ่นพับหรือประกาศในหนังสือพิมพ์ก็ได้

๒.๑๐ การลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งรัฐจะออกความเห็นพร้อมกับการเลือกตั้งว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยประชาชนมาบังคับใช้เป็นกฎหมายของรัฐหรือไม่

๒.๑๑ ความเห็นชอบของผู้ลงคะแนนเสียง

ร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายคือร่างกฎหมายที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาเลือกตั้งในครั้งนั้น ว่าเห็นชอบให้ร่างกฎหมายนั้นมาบังคับใช้เป็นกฎหมายของรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐ Nebraska, Massachusetts และ Mississippi มิได้ถือตามเสียงข้างมากกลับกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ว่าถ้าผู้มาเลือกตั้งในครั้งนั้นให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้นๆ เป็นจำนวนร้อยละตามที่กำหนดไว้แต่ละรัฐ ก็จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดย Nebraska กำหนดไว้ร้อยละ ๓๕ Massachusetts กำหนดไว้ร้อยละ ๓๐ และ Mississippi กำหนดไว้ร้อยละ ๕๐

สำหรับการลงคะแนนเสียงต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ Nevada จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งถึงสองครั้ง จึงจะถือว่าประชาชนเห็นชอบด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น

๒.๑๒ การแก้ไข หรือ ยกเลิกกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

แต่ละรัฐจะมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันไป มี ๓ รัฐ ที่ห้ามสภานิติบัญญัติแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชนโดยเด็ดขาด คือรัฐ California, Florida, และ Mississippi มี ๑๑ รัฐ ที่อนุญาตให้สภานิติบัญญัติสามารถแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายได้ในภายหลังโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่มี ๙ รัฐ ที่อนุญาตให้สภานิติบัญญัติสามารถแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชนได้โดยมีเงื่อนไขหรือเงื่อนไข เช่น รัฐ Nevada ห้ามแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหลัง ๕ ปี นับจากที่กฎหมายได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว หรือ รัฐ Wyoming ที่สามารถแก้ไขกฎหมายได้ตลอดแต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกกฎหมายหลังจากช่วงเวลา ๒ ปี หลังจาก

กฎหมายมีผลบังคับใช้^{๙๘} หรือรัฐ Michigan ที่ต้องการเสียง ๓ ใน ๔ ของสภานิติบัญญัติในการขอแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชน เป็นต้น

๒.๑๓ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)^{๙๙}

ก่อนรัฐแคลิฟอร์เนียจะมีการกำหนดเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ใช้ในแคลิฟอร์เนียมาจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดย ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา (สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา) ด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของแต่ละสภา ก่อนนำมาให้ผู้ว่าราชการรัฐลงนาม แล้วจึงนำมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชน (Majority) จึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย^{๑๐๐} จนเมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๑๙๑๑ (พุทธศักราช ๒๔๕๔) การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายจึงเกิดขึ้นจากการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนน ๑๖๘,๗๔๔ ต่อ ๕๒,๐๙๓ เสียง ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๑๙๑๑ (พุทธศักราช ๒๔๕๔) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของแคลิฟอร์เนียที่มีบทบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ๖๒ ปีหลังจากแคลิฟอร์เนียมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก (รัฐธรรมนูญปี ๑๘๕๙ (พุทธศักราช ๒๓๙๒) และทำให้แคลิฟอร์เนียเป็นรัฐที่ ๑๐ ของสหรัฐอเมริกาที่มีการให้สิทธินี้แก่ประชาชน

ก่อนหน้าปี ๑๙๖๕ (พุทธศักราช ๒๕๐๘) แคลิฟอร์เนียมีวิธีการเสนอกฎหมาย ๒ วิธี ทั้งการใช้สิทธิโดยตรง (Direct Initiative Process) คือ ไม่ผ่านสภานิติบัญญัติ และการใช้สิทธิโดยอ้อม (Indirect Initiative Process) คือ ผ่านสภานิติบัญญัติก่อน แต่เนื่องจากไม่มีผู้ใดเสนอกฎหมายโดยการใช้สิทธิโดยอ้อม คณะกรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงยกเลิกวิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยอ้อมไป ปัจจุบันแคลิฟอร์เนียจึงเป็นรัฐที่มีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยตรงอย่างเดียวเท่านั้น

^{๙๘} <http://sos.wy.state.wy.us/election/IProcess.pdf>

^{๙๙} http://www.ss.ca.gov/elections/initiative_guide.htm

^{๑๐๐} ปัญญา เจียมสันดุขุฎิ, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), น. ๕๒.

การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของรัฐแคลิฟอร์เนียมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด ๒, ๑๓C และ ๑๔ และกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีขั้นตอนและสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑๓.๑ การจัดทำร่างกฎหมาย

การจัดทำร่างกฎหมายสามารถทำได้ ๓ ทางคือ

- จัดทำร่างด้วยตัวเอง
- จ้างที่ปรึกษาเอกชนให้ช่วยร่างกฎหมาย
- ผ่านทางที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติ : โดยวิธีนี้ ผู้ริเริ่มจะต้องเสนอ

แนวความคิดที่จะจัดทำกฎหมายต่อที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติ(Legislative Counsel) และต้องมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๒๕ คนขึ้นไปร่วมกันลงชื่อในคำร้องขอจัดทำร่างกฎหมายนั้น หากที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติเห็นว่าแนวความคิดนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะผ่านไปสู่ขั้นตอนที่ให้ประชาชนทั้งรัฐลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ก็จะจัดทำร่างกฎหมายให้ตามและผู้ริเริ่มร้องขอ

ขอบเขตของการเสนอกฎหมาย^{๔๐}

กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็เหมือนกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมายของมลรัฐและกฎหมายของประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายการเลือกตั้งด้วย

โดยอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. ขอบเขตในเรื่องกระบวนการเข้าชื่อ เช่นรัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดห้ามเสนอกฎหมายเกินหนึ่งหัวข้อ จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ ห้ามให้เงินตอบแทนในการเข้าชื่อ หรือการห้ามเข้าไปรวบรวมรายชื่อในที่เอกชนแม้แต่ห้างสรรพสินค้า

๒. ขอบเขตในด้านเนื้อหาของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดว่าจะเอาอสังหาริมทรัพย์ไปโดยไม่มีค่าทดแทนไม่ได้ หรือ เรื่องประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน หรือเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

^{๔๐} Floyd Feeney, Legal Restrictions Applying to the California Initiative Process, School of Law, University of California, Davis, December, ๒๐๐๐ (พุทธศักราช ๒๕๔๓), <http://www.cainitiative.org/library/legal-restrict.html>

๒.๑๓.๒ การขอซื้อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมาย

เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ผู้ริเริ่มก็จะยื่นร่างกฎหมาย คำร้องขอซื้อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมาย พร้อมทั้งแนบวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นไว้ด้วย โดยจะต้องยื่นต่อ อัยการสูงสุดของรัฐ (Attorney General) และชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงิน ๒๐๐ เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเงินจำนวนนี้จะถูกเก็บไว้ที่กองคลังของรัฐ (State Treasurer) ถ้าร่างกฎหมายที่เสนอมีคุณสมบัติครบสำหรับการนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงภายในเวลา ๒ ปี นับจากมีการออกบทย่อไปให้ผู้ริเริ่ม ผู้ริเริ่มจะได้รับเงินจำนวน ๒๐๐ เหรียญดอลลาร์สหรัฐนี้คืน หากไม่สามารถทำให้ร่างกฎหมายผ่านคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาที่กำหนดได้ เงินจำนวนนี้ก็จะถูกนำไปเข้ากองทุนทั่วไปของรัฐ

หน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดของรัฐ

เมื่อได้รับคำร้องและค่าธรรมเนียมแล้ว อัยการสูงสุดก็จะเตรียมชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายซึ่งจะเป็นชื่อและบทย่อที่เป็นทางการ และจะส่งสำเนาชื่อและบทย่อให้เลขาธิการรัฐ (Secretary of State) ภายใน ๑๕ วัน นับจากได้รับร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายจากผู้ริเริ่ม

หากในระหว่าง ๑๕ วัน หากผู้ริเริ่มขอแก้ไขร่างกฎหมายที่ไม่ใช่ส่วนเทคนิค หรือเป็นการแก้ไขที่ไม่ใช่สาระสำคัญ อัยการสูงสุดจะเสนอชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายในส่วนที่แก้ไขต่อเลขาธิการรัฐภายใน ๑๕ วัน หลังจากได้รับการแก้ไขนั้น

แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเงินด้วยแล้ว ก็จะมีกระบวนการอื่นอีกโดยจะให้กองการเงิน (the Department of Finance) และกรรมาธิการงบประมาณร่วมของสภานิติบัญญัติ (the Joint Legislative Budget Committee) มีหน้าที่วิเคราะห์ร่างกฎหมายนั้นภายใน ๒๕ วันทำงานนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายฉบับล่าสุด โดยจะวิเคราะห์ถึงการเพิ่มหรือลดของรายได้ของรัฐ หรือเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐหรือของท้องถิ่น หรือให้ความเห็นขึ้นว่าถ้าบังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นจะเกิดผลกระทบต่อภาพรวมของการเงินของรัฐ หรือของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

หากกองการเงินและกรรมาธิการงบประมาณร่วมของสภานิติบัญญัติไม่สามารถประมาณผลกระทบออกมาเป็นตัวเลขอย่างละเอียดได้ภายใน ๒๕ วัน ก็ให้วิเคราะห์มาอย่างคร่าวๆ ถึงผลกระทบต่อภาคการเงินที่สำคัญของรัฐหรือของท้องถิ่นอย่างไร ภายใน ๒๕ วันทำงาน

เมื่อจัดทำชื่อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว อัยการสูงสุดต้องจัดส่งไปให้ผู้ริเริ่ม สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการรัฐ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นได้แต่ห้ามทำการแก้ไขร่างกฎหมายแต่อย่างใด

วันที่อัยการสูงสุดส่งชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายไปให้กับผู้ริเริ่ม ถือเป็นวันที่เลขาธิการรัฐจะใช้เป็นวันเริ่มต้นของกระบวนการเข้าชื่อ โดยก่อนหน้าวันนี้จะไม่มีแจกจ่ายร่างกฎหมายไปให้ประชาชนพิจารณาเพื่อเข้าชื่อแต่อย่างใด

๒.๑๓.๓ การเข้าชื่อ

เมื่อเลขาธิการได้รับชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายจากอัยการสูงสุดแล้วก็จะจัดส่งปฏิทินเป็นกำหนดการให้ผู้ริเริ่มทราบว่าต้องทำอะไรบ้าง อย่างไร และเมื่อไหร่ ไปให้ผู้ริเริ่มโดยการเข้าชื่อก็จะมีแบบฟอร์มตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ริเริ่มก็ต้องทำตามแบบฟอร์มนั้นด้วย

ระยะเวลาการเข้าชื่อ

ผู้ริเริ่มมีเวลา ๑๕๐ วันที่จะกระจายร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้สนใจร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการลงลายมือชื่อ อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบสมบูรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดสำหรับการนำเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงอย่างน้อย ๑๓๑ วันก่อนการเลือกตั้งครั้งที่กำลังจะถึง ดังนั้นผู้ริเริ่มอาจต้องดำเนินการเข้าชื่อด้วยความรวดเร็วเพื่อที่จะให้ทุกอย่างเสร็จก่อนการเลือกตั้งครั้งที่กำลังจะถึง ๑๓๑ วัน โดยกฎหมายอนุญาตให้จ้างบุคคลหรือนิติบุคคล หรืออาจให้อาสาสมัครมาช่วยในการรวบรวมลายมือชื่อด้วยก็ได้ โดยจะต้องมีเอกสารระบุว่าเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดส่ง โดยมีข้อความตามที่กฎหมายด้วย

จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีลายมือชื่อของผู้ที่มีชื่อทางทะเบียนว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในขณะที่ลงชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความต้องการจำนวนลายมือชื่อของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกัน ดังนี้

การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย : จะต้องมีการลงลายมือชื่ออย่างน้อย ร้อยละ ๕ ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด ซึ่งสำหรับร่างกฎหมายที่จะนำเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ จะต้องได้ลายมือชื่อทั้งหมด ๓๗๓,๘๑๖ ลายมือชื่อ

การเข้าชื่อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : จะต้องมีการลงลายมือชื่ออย่างน้อย ร้อยละ ๘ ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด สำหรับร่างกฎหมายที่จะนำเสนอให้ประชาชน

ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จะต้องได้ลายมือชื่อทั้งหมด ๕๙๘,๑๐๕ ลายมือชื่อ

ผู้เข้าชื่อจะสามารถลงลายมือชื่อได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น โดยจะต้องระบุชื่อ สกุล และ ที่อยู่ไว้ด้วย

ผู้เข้าชื่ออาจถอนชื่อตนเองจากการเข้าชื่อได้โดยการเขียนคำร้องไปยังสำนักงานเลือกตั้งท้องถิ่นที่เหมาะสมก่อนผู้ริเริ่มจะยื่นคำร้องพร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อให้สำนักงานเลือกตั้ง

๒.๑๓.๔ การยื่นคำร้อง

เมื่อได้รายชื่อครบตามจำนวนที่ต้องการแล้ว หรือครบกำหนด ๑๕๐ วันแล้วก็จะยื่นคำร้องไปยังสำนักงานเลือกตั้งในแต่ละท้องที่ (County) ที่ทำการรวบรวมรายชื่อ ซึ่งการยื่นในแต่ละท้องที่ที่ต้องยื่นพร้อมกันในคราวเดียว แต่ไม่จำเป็นต้องยื่นพร้อมกันทุกท้องที่ เมื่อยื่นคำร้องแล้ว ไม่สามารถขอแก้ไขได้อีกเว้นแต่มีคำสั่งศาล และเพื่อความเป็นระเบียบจึงกำหนดให้ผู้ริเริ่มหรือตัวแทนผู้ริเริ่มเท่านั้นที่จะสามารถยื่นคำร้องได้

๒.๑๓.๕ การพิสูจน์ลายมือชื่อ

เฉพาะลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงที่ลงทะเบียนการเลือกตั้งในท้องที่ (County) ที่มีการเข้าชื่อเท่านั้นจึงจะนับเป็นลายมือชื่อที่ใช้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งการพิสูจน์ลายมือชื่อมี ๓ ขั้นตอน ดังนี้

การนับอย่างคร่าวๆ (Raw Count)

แต่ละท้องที่มีเวลา ๘ วันทำการนับจากวันที่มีการยื่นคำร้อง ที่จะตรวจนับลายมือชื่ออย่างคร่าวๆแล้วรายงานไปยังเลขาธิการรัฐ หากเลขาธิการรัฐเห็นว่าจำนวนลายมือชื่อที่ได้มาทั้งหมดจากทุกท้องที่มีจำนวนน้อยกว่าที่กำหนด การเสนอกฎหมายนั้นก็จะตกไป และไม่สามารถกระทำการอื่นใดเพิ่มเติมได้อีก โดยเลขาธิการรัฐก็จะรายงานกลับไปยังสำนักงานเลือกตั้งถึงการตกไปของร่างกฎหมายนั้น เช่น สำหรับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ต้องการลายมือชื่อ ๓๗๓,๘๑๖ ลายมือชื่อ ในการเสนอกฎหมาย แต่หากนับแล้วได้น้อยกว่า ๓๗๓,๘๑๖ ลายมือชื่อ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นก็จะตกไป

การสุ่มตัวอย่าง (Random Sample)

ถ้ารายชื่อที่ได้มามีเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด เลขาธิการรัฐก็จะบอกสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่ให้สุ่มตัวอย่างลายมือชื่อจากทั้งหมดมาตรวจ

โดยสำนักงานเลือกตั้งของท้องที่มีเวลา ๓๐ วันหลังจากได้รับการบอกกล่าว ที่จะทำการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อที่เข้าชื่อในท้องที่นั้นๆ มาพิสูจน์ว่าลายมือชื่อนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ละท้องที่จะต้องสุ่มลายมือชื่อมาตรวจอย่างน้อย ๕๐๐ ชื่อ หรือ ร้อยละ ๓ จากจำนวนลายมือชื่อทั้งหมด แล้วแต่ที่จำนวนไหนมากกว่ากัน สำหรับท้องที่ที่มีลายมือชื่อไม่ถึง ๕๐๐ ชื่อ ก็จะต้องพิสูจน์ลายมือชื่อทั้งหมด จากนั้นก็รายงานให้เลขาธิการรัฐทราบถึงจำนวนลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเลขาธิการรัฐรวบรวมรายชื่อที่ได้ทั้งหมดแล้วพบว่า มีจำนวนมากกว่า ร้อยละ ๑๑๐ ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะมีความสมบูรณ์ที่จะนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงโดยไม่ต้องมีการตรวจพิสูจน์อื่นได้อีก ซึ่งเลขาธิการรัฐก็จะส่งหนังสือรับรองไปยังผู้ริเริ่ม สำนักงานเลือกตั้งต่างๆ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (the Chief Clerk of the Assembly) และเลขาธิการวุฒิสภา (the Secretary of the Senate) โดยหนังสือมีใจความว่าร่างกฎหมายมีคุณสมบัติที่จะนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

ถ้าลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะถือว่าไม่มีคุณสมบัติไม่ครบตามที่กฎหมายต้องการ และตกไป เลขาธิการจะแจ้งให้ผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งทราบ

การตรวจนับทั้งหมด (Full Check)

ถ้าตรวจสอบแล้วพบว่าลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนระหว่าง ๙๕ - ๑๑๐ ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ เลขาธิการรัฐก็จะส่งหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่ ให้พิสูจน์ลายมือชื่อทั้งหมด ซึ่งสำนักงานเลือกตั้งจะต้องแจ้งให้เลขาธิการรัฐทราบถึงจำนวนลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่รับหนังสือจากเลขาธิการรัฐ

โดยให้ถือว่าผู้ริเริ่มยื่นคำร้องและร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ที่จะนำเข้าสู่การเลือกตั้ง ในวันที่เลขาธิการรัฐได้รับคำรับรองจากสำนักงานเลือกตั้งท้องที่นั้นว่าคำร้องได้รับการลงชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด โดยเลขาธิการรัฐจะส่งคำรับรองนั้นไปให้ผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่ต่อไป และถ้าร่างกฎหมายนั้นขาดคุณสมบัติ เลขาธิการรัฐก็จะแจ้งไปยังผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่เช่นกัน

หากร่างกฎหมายมีคุณสมบัติพร้อมที่จะให้ประชาชนลงคะแนนเสียง เลขาธิการจะส่งสำเนาร่างกฎหมายและชื่อร่างกฎหมายที่จัดทำโดยอัยการสูงสุดไปให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยแต่ละสภาก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น แต่ห้ามทำประชาพิจารณ์ภายใน ๓๐ วันก่อนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ฝ่าย

นิติบัญญัติไม่สามารถปรับเปลี่ยนร่างกฎหมายหรือกีดกันไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้

๒.๑๓.๖ การมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

- ร่างกฎหมายจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากผู้มีสิทธิออกเสียงในวันหลังการเลือกตั้งทันที เว้นแต่ร่างกฎหมายนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- หากมีการรับรองร่างกฎหมายสองฉบับในการเลือกตั้งครั้งเดียวกันขัดกันอยู่ ให้ถือตามร่างกฎหมายฉบับที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า
- ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชนได้แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อน เว้นแต่ร่างกฎหมายนั้นอนุญาตให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกโดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒.๑๓.๗ การเก็บรักษาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

สำนักงานเลือกตั้งจะต้องเก็บคำร้องไว้จนกว่าจะครบ ๘ เดือนนับจากการรับรองผลการลงคะแนนเสียงที่มีต่อร่างกฎหมายนั้นในการเลือกตั้ง หรือวันที่เลขาธิการรัฐตัดสินว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีคุณสมบัติครบที่จะนำเข้าสู่การเลือกตั้งหรือไม่ หลังจากนั้นคำร้องจะถูกทำลายไป เว้นแต่การกระทำตามกฎหมายหรือการสอบสวนของรัฐบาลต้องการให้ยับยั้งการทำลายไว้ก่อน

ร่างกฎหมายที่ตกไปในขั้นตอนของสำนักงานเลือกตั้ง ไม่ใช่เอกสารสาธารณะที่ประชาชนจะตรวจสอบได้

๒.๑๓.๘ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ต^{๖๒}

ในรัฐแคลิฟอร์เนียในปัจจุบันประชาชนสามารถลงทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงทางออนไลน์ได้ แต่ยังไม่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตามกำลังมีการดำเนินการให้เกิดการลงคะแนนเสียงและเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ตขึ้น โดยกำลังศึกษาวิจัย ข้อดี ข้อเสีย แนวทางที่จะใช้อินเทอร์เน็ตให้เป็นประโยชน์สำหรับการรวบรวมรายชื่อให้มากที่สุด

^{๖๒} Walter Baer, Signing Initiative Petitions Online: Possibilities, Problems, and Prospects, <http://www.cainitiative.org/pdf/baer.initiative.pdf> , ๒๒ มกราคม, ๒๐๐๑ (พุทธศักราช ๒๕๔๔)

การรวบรวมรายชื่อทางอินเทอร์เน็ตต้องมีองค์ประกอบทางเทคนิคอย่างน้อย ๓ อย่าง คร่าวๆ ดังนี้

๑. เว็บไซต์ที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยเสรี สำหรับเผยแพร่เรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
๒. วิธีการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงจะลงลายมือชื่อและส่งลายมือชื่อไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
๓. วิธีการพิสูจน์ว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงและเทียบกับลายมือชื่อในทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียง

เหตุผลที่มีความคิดจะให้มีการลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตก็เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อ สร้างความสะดวกให้ประชาชนที่อยู่ไกลจากชุมเลือกตั้ง ลดองค์การที่แสวงหาผลประโยชน์จากการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และทำให้การพิสูจน์ลายมือชื่อเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตยังมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยบนอินเทอร์เน็ต เช่น ประชาชนอาจโดนจารกรรมข้อมูลส่วนตัวจากการเข้าไปลงลายมือชื่อ เช่น ถูกขโมยหมายเลขบัตรเครดิต หรือ ถูกนำลายมือชื่อไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต และยังมีอาจโดนไวรัสจากการเข้าไปในระบบก็ได้ ถึงแม้ว่าบริษัทเอกชนบางบริษัทมีการนำระบบการลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตไปใช้โดยมีการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงมาใช้ แต่สำหรับการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตกับการลงคะแนนเสียงอันเกิดผลประโยชน์และผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ต้องใช้มาตรฐานที่สูงกว่าเอกชนมาก ซึ่งยังไม่มีระบบป้องกันที่ปลอดภัยและสมบูรณ์พอที่จะนำมาใช้ได้ รวมทั้งใช้จ่ายสูงที่ไม่ใช่เฉพาะการติดตั้งระบบ แต่ยังคงมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาและพัฒนาระบบอยู่ตลอดเวลาด้วย นอกจากนี้ไม่ใช่ประชาชนทุกกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ยังมีปัญหาเรื่องอายุ ระดับการศึกษา หรือเชื้อชาติที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอยู่ ทำให้เกิดความลำบากและไม่เป็นธรรมมากขึ้นสำหรับประชาชนที่ยากต่อการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญมาก

๒.๑๔ ข้อคิดเห็น

รัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ไม่ใช่มีแค่หลักการ เห็นได้จากทางรัฐจะจัดให้มีหน่วยงานรองรับช่วยประชาชนเป็นขั้นตอนไปอย่างมีระบบ ตั้งแต่เริ่มต้นร่างกฎหมาย โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ช่วยเหลือประชาชนทั่วไปที่ไม่รู้รายละเอียดของกฎหมาย และภาษาของกฎหมายจึงมีความสบายใจและมี

ความคิดสร้างสรรค์ที่จะเสนอกฎหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ซึ่งของไทยเราไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานใดมีหน้าที่ในการช่วยประชาชนในการร่างกฎหมาย ทำให้ยากต่อประชาชนที่ไม่รู้กฎหมายในการจะเสนอกฎหมาย

นอกจากนี้ รัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐที่ใช้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง คือ สถานิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่างที่ประชาชนเสนอมาแต่อย่างใด มีอำนาจเพียงเสนอข้อคิดเห็นเท่านั้นทำให้ ได้เนื้อความกฎหมายที่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งการเสนอกฎหมายของประเทศไทยยังต้องผ่านสภานิติบัญญัติซึ่งจากที่ผ่านมา เนื้อความของกฎหมายถูกแก้ไขไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ซึ่งโดยมากจะเป็นนายทุนหรือผู้ใกล้ชิดกับนักการเมือง กลับทำให้ประชาชนที่ต้องการกฎหมายพัฒนาคุณภาพชีวิตถูกลิดรอนสิทธิและทรัพย์สินลงไปอีก

ในเรื่องของขั้นตอนการเสนอกฎหมาย กฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดเวลาในการตรวจสอบที่สั้น และการตรวจสอบจะให้สำนักงานเลือกตั้งของแต่ละเขตการปกครองเป็นผู้ตรวจสอบ จึงสามารถตรวจสอบลายมือชื่อได้รวดเร็ว ไม่ยืดเยื้อ ทำให้การเสนอกฎหมายทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งของประเทศไทยกำหนดให้หน่วยงานเดียวเป็นผู้ตรวจสอบลายมือชื่อจำนวน ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ทำให้การตรวจสอบล่าช้า

๓. ประเทศอิตาลี

อิตาลี เป็นประเทศสาธารณรัฐซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็นท้องถิ่นที่เรียกว่า "ภาค" (region) จำนวน ๒๐ ภาค แบ่งเป็นภาคที่มีฐานะพิเศษในการปกครองตนเองจำนวน ๕ ภาค และภาคที่มีฐานะธรรมดาอีก ๑๕ ภาค มณฑลหรือจังหวัด (province) และหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น (municipalities) อิตาลีประกอบไปด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การบัญญัติกฎหมายต้องได้รับความเห็นชอบจาก ๒ สภา วาระการดำรงตำแหน่งทั้ง ๒ สภา คือ ๕ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี ๖๓๐ คน วุฒิสภามี ๓๒๖ คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๔ และ ๑๑๖ โดยการบริหารการปกครองดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สามารถออกกฎหมายได้เอง โดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ^{๑๑}

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ (พุทธศักราช ๒๕๑๐) เริ่มใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๔๘ (พุทธศักราช ๒๕๑๑) ได้บัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) และการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย (initiatif process) ไว้หลายกรณี ดังนี้

๑. มาตรา ๗๑ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไปที่จะเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็เป็นเพียงการเสนอเพราะไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ และเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวหากสภาไม่เห็นด้วยก็จะไม่พิจารณาวิธีการนี้จึงเป็นวิธีการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอได้ แต่ไม่ผูกพันว่ารัฐจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตามความต้องการของประชาชน

๒. มาตรา ๗๕ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป สภาของภาค (region) ตั้งแต่ ๕ สภาขึ้นไป เข้าชื่อกันขอให้ยกเลิกกฎหมายบางฉบับ

^{๑๑} พัททกษณล ปรีชาชาติ, ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ปี ๒๕๔๘), น. ๗๖.

(ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้) ซึ่งก็จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงแสดง
ประชามติให้ความเห็นชอบต่อไปว่าสมควรดำเนินการตามที่มีผู้ร้องขอหรือไม่

๓. มาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า หากจะมีการรวม (fusion) ภาค
(region) เข้าด้วยกัน หรือจะมีการตั้งภาคใหม่หลังจากผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว
จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าเห็นด้วยกับการรวมหรือตั้งภาคใหม่
หรือไม่ หากเห็นด้วยกับการรวมหรือตั้งภาคใหม่ดังกล่าวจึงจะมีผลสมบูรณ์ แต่ถ้าหากประชาชนไม่
เห็นด้วยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรวมหรือการตั้งภาคใหม่ดังกล่าวก็เป็นอันตกไป

๔. มาตรา ๑๓๘ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนตั้งแต่
๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือสมาชิกในรัฐสภาสภาใดสภาหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของ
จำนวนสมาชิกของสภานั้น หรือสภาภาคตั้งแต่ ๕ สภา ขึ้นไป ร้องขอให้มีการแสดงประชามติ
ต่อกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้^{๔๔}

๓.๑ วิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

มีรายละเอียดการดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

- ๑) ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้โดยการทำร่างกฎหมายแล้วเรียบเรียง
เป็นมาตรา ๆ พร้อมกับแนบรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายรวม ๆ ของแต่ละมาตรา
- ๒) ผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๕๐,๐๐๐ คน
- ๓) ผู้เข้าชื่อนี้จะต้องมีชื่ออยู่ในรายการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ๔) ลายมือชื่อดังกล่าวของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่
แท้จริงของบุคคลเหล่านั้นด้วย
- ๕) ต้องแนบใบรับรองการเลือกตั้งมาด้วยว่าได้ใช้สิทธิเลือกตั้งมาแล้ว
- ๖)ให้นำมายื่นเสนอโดยตรงต่อรัฐสภาโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

^{๔๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและ
ข้อบัญญัติท้องถิ่น, รวมบทความกฎหมายมหาชน www.pub-law.net ศาลรัฐธรรมนูญ :
กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๕, หน้า ๔๖๖

๓.๒. การพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

สำหรับกระบวนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภานั้น ประกอบด้วยขั้นตอนในการเตรียมและการพิจารณาลงมติซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ ขั้นตอนในการเตรียม

โดยปกติสภาจะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ของร่างกฎหมายที่มี ผู้เสนอมาโดย มักจะมีการอภิปรายและลงมติในขั้นตอน โดยคณะกรรมการจะต้องเตรียมรายงานฉบับหนึ่งตามที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาและรายงานอีกฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับของผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างน้อย ตามแต่ว่าจะมีความขัดแย้งในทางความคิดกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งในรายงานนี้ยังจะได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของร่างกฎหมายฉบับนั้นเพื่อเสนอให้สภาลงมติให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านร่างกฎหมายนั้น นอกจากนี้ กรรมการต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งประกอบด้วย กรรมการ ๙ คน มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม (emendamenti) ซึ่ง อาจถูกเสนอขึ้นมาได้^{๔๕}

๓.๒.๒ ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สภาจะพิจารณาว่าจะผ่านร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่แตกต่างกันอยู่ ๔ กระบวนการ ด้วยกัน กล่าวคือ

- (๑) กระบวนการธรรมดา (procedimento ordinario) ตามบัญญัติของมาตรา ๗๒ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญฯ กระบวนการนี้พิจารณาเป็นขั้น ๆ ได้ดังนี้
- พิจารณาเบื้องต้นจากกรรมาธิการที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ
 - การอภิปรายในสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องมีการอ่านรายงานที่กรรมาธิการทำเสนอมาต่อที่ประชุมสภา
 - การอภิปรายและการลงมติรายมาตราซึ่งการอภิปรายและการลงมตินี้จะต้องทำต่อร่างกฎหมายที่ผ่านกรรมาธิการมาแล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม (amendment) และเมื่อการพิจารณาลงมติรายมาตราเสร็จสิ้นลงแล้วจะต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นเพื่อการลงมติครั้งสุดท้าย (ovations finale)

^{๔๕} พัทธ์ศมฺล ปรีชาชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔๓ น. ๗๖ - ๗๗.

- การลงมติครั้งสุดท้าย การลงมติครั้งสุดท้ายถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพราะอาจมีความไม่แน่นอนสำหรับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่ได้มาในการลงมติรายมาตรา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าถ้ามีการแปรญัตติในส่วนสำคัญของร่างกฎหมายนั้น ผู้ที่เคยลงมติเห็นด้วยในบางมาตราอาจจะลงมติไม่เห็นด้วยต่อร่างกฎหมายทั้งฉบับก็ได้

(๒) กระบวนการอย่างย่อ (procedimento abbreviato) กระบวนการนี้จะใช้สำหรับร่างกฎหมายที่ถูกประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา ๗๒ วรรคสอง รัฐธรรมนูญ) ในกระบวนการนี้กำหนดเวลาทั้งหลายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ให้ลดลงเหลือครึ่งหนึ่งเท่านั้น ส่วนกระบวนการที่เหลืออย่างอื่นก็ไม่มีอะไรต่างจากกระบวนการธรรมดาตั้งกล่าวมาแล้ว^{๔๖}

(๓) กระบวนการของการกระจายอำนาจ (procedimento decentrato) ตามมาตรา ๗๒ วรรคสาม รัฐธรรมนูญ นั้น กำหนดว่า ข้อบังคับของสภาอาจจะกำหนดให้การพิจารณาและการลงมติต่อร่างกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของกรรมาธิการโดยจะกำหนดกรณีและรูปแบบในการพิจารณาไว้ด้วย ดังนั้น ขั้นตอนทั้งสี่ขั้นตอนของกระบวนการธรรมดาก็ถูกดำเนินการจากกรรมาธิการประจำของสภาที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้ถือว่ามีอำนาจในการลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ด้วย อย่างไรก็ตามกระบวนการของการกระจายอำนาจให้กรรมาธิการนี้ไม่อาจกระทำได้สำหรับกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องใช้กระบวนการธรรมดาเสนอ

(๔) กระบวนการในการรวบรวม (procedimento redigenti) กระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกระบวนการที่เกิดจากข้อบังคับของสภาและอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกระบวนการธรรมดาและกระบวนการกระจายอำนาจเพราะเป็นกระบวนการที่จะต้องได้รับความร่วมมือของสภาและกรรมาธิการ โดยปกติแล้วกระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นได้ ๒ วิธี คือ

๑) กรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติรายมาตรา ส่วนสภาเป็นผู้พิจารณาลงมติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

๒) สภาเป็นผู้กำหนดหลักการรูปแบบของกฎหมาย ส่วนกรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

^{๔๖} เฟิงฮ้าง, น. ๗๘

ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นเอกสารที่สลับซับซ้อน กระบวนการแต่ละกระบวนการที่ได้พิจารณาถึงขณะนี้จะต้องเกิดขึ้นในแต่ละสภา และเพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายผ่านไปเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่ใช้ในสภาหนึ่งเพื่อการพิจารณาลงมตินั้นจะไม่ผูกพันสภาอีกสภาหนึ่งว่าจะต้องใช้กระบวนการเดียวกัน อาจเป็นได้ว่า สภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบธรรมดา ส่วนอีกสภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบกระจายอำนาจ หรือกระบวนการอย่างย่อเพื่อพิจารณาลงมติร่างกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้^{๔๙}

ในความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น อาจเกิดได้ว่า

๑) ร่างกฎหมายถูกปฏิเสธทันทีจากสภาแรกที่เสนอ ในกรณีนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้จะไม่ถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง

๒) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่งแล้วกลับถูกปฏิเสธจากอีกสภาหนึ่งในกรณีร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ผ่านกระบวนการทั้งหมดที่จะทำให้กลายเป็นกฎหมายได้ ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่ง ได้ผ่านการพิจารณาจากอีกสภาหนึ่งโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม (amendment) ในกรณีนี้จะต้องเสนอต่อสภาแรกใหม่เพื่อพิจารณาลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นในทางปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการผ่านร่างกฎหมายจากสภาหนึ่งไปยังอีกสภาหนึ่งต้องใช้เวลามากเกินไป จึงได้มีการกำหนดให้ร่างที่เคยผ่านสภาหนึ่งมาแล้วแต่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจากอีกสภาหนึ่งนั้น เมื่อย้อนกลับมายังสภาแรกที่เคยผ่านร่างกฎหมายนี้ไปแล้ว สภาแรกนี้จะพิจารณาใหม่เฉพาะมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา

๓.๓ การบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาลงมติจากสภาทั้งสองแล้วจะยังไม่มีผลบังคับใช้ จนกว่าประธานาธิบดีจะประกาศใช้กฎหมายนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๗๓ กำหนดว่าต้องประกาศภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติจากรัฐสภา แต่กรณีที่สมาชิกของแต่ละสภาโดยคะแนนเสียงส่วนมากของจำนวนสมาชิกของตนแถลงว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนก็จะต้องประกาศใช้ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และหลังจากประธานาธิบดี

^{๔๙} เฟิงฮ้าง, น. ๗๗

ประกาศใช้กฎหมายแล้ว จะต้องโฆษณาทันที และกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ภายใน ๑๕ วัน หลังจากวันโฆษณาเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น^{๘๘}

๓.๔ ปัญหาและอุปสรรคของการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เท่านั้น ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นว่า ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เท่านั้น ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของประชาชน ดังกล่าว

นอกจากนี้ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายนี้ ก็จำกัดอยู่เพียงการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้นไม่รวมถึงการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญด้วย เพราะการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้กระทำได้โดยการเสนอของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วยหากสมาชิก ๑ ใน ๕ ของสภาใดสภาหนึ่งหรือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ๕๐๐,๐๐๐ คน หรือสภา ๕ ภาคร้องขอให้มีการแก้ไขเท่านั้น^{๘๙}

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ มีการนำมาใช้หลายครั้งในประเทศอิตาลี ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๗๕ ที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๕ สภาขึ้นไปเข้าชื่อกันขอให้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับหรือบางส่วนได้นั้น เพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี คริสต์ศักราช ๑๙๗๔ (พุทธศักราช ๒๕๑๗) นี้เอง โดยพรรคคริสเตียนดิโมแครต และแนวร่วมอีกสองพรรคเป็นผู้เริ่มก่อการ สืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาผ่านกฎหมายของฝ่ายซ้ายฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๙๗๐ ซึ่งเป็นกฎหมายฝ่ายขวา จึงเกิดมีการเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายฉบับนี้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ พรรคคริสเตียนดิโมแครตได้รวบรวมรายชื่อเสนอขอให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อมีการให้ประชาชนแสดงประชามติ กลับปรากฏว่าคะแนนเสียง ๕๘.๑ % ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเห็นควรให้มีกฎหมายดังกล่าวและ ๔๑.๙ % เห็นควรให้ยกเลิก

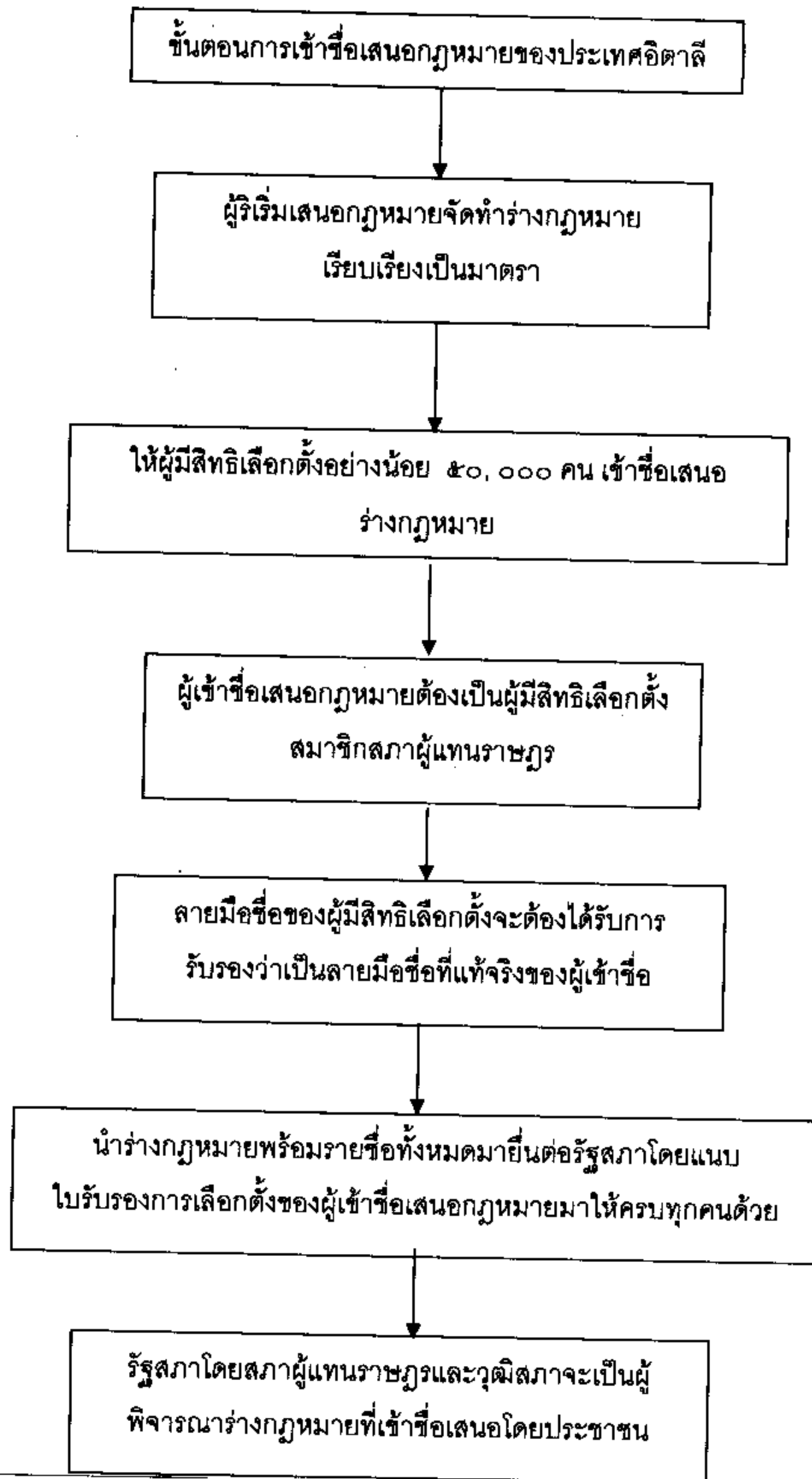
^{๘๘} เห่งฮ้าง, น. ๘๐

^{๘๙} เห่งฮ้าง, น. ๘๑

จากครั้งดังกล่าวจนกระทั่งปลายปี คริสต์ศักราช ๑๙๙๐ (พุทธศักราช ๒๕๓๓) มีการนำเอามาตรา ๗๕ นี้มาใช้อีก ๑๗ ครั้ง แต่มีเพียงครั้งเดียวในปี คริสต์ศักราช ๑๙๘๗ (พุทธศักราช ๒๕๓๐) ที่ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเห็นควรให้ยกเลิกกฎหมายที่เสนอขอให้ยกเลิกพร้อมกัน ๕ ฉบับ คือกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้พิพากษา กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการของรัฐสภาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่รัฐมนตรีทำผิดทางอาญาในขณะดำรงตำแหน่ง กฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดที่ตั้งศูนย์นิวเคลียร์ กฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเทศบาลในการตั้งศูนย์นิวเคลียร์ และกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้การไฟฟ้าแห่งชาติสามารถเข้าร่วมในโครงการนิวเคลียร์กับต่างชาติ^{*๐}

*๐ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔๔ น. ๔๖๘

ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเทศอิตาลี**



** พัททกษณผล ปรีชาชาติ, อ่างแล้ว เชนอรรถที่ ๔๓ น. ๘๒.

๔. ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยระบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย สหพันธรัฐและมลรัฐ ๑๖ มลรัฐ มีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประมุข รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน (Basic Law) กำหนดขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้กฎหมายบางลักษณะเป็นอำนาจสิทธิขาดเฉพาะสหพันธรัฐ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ (มาตรา ๗๓) เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายบางลักษณะหากยังไม่มีกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐสามารถออกกฎหมายในเรื่องนั้นได้ อย่างไรก็ดี หากต่อมาสหพันธ์ออกกฎหมายบังคับการในเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายของมลรัฐในเรื่องนั้นก็จะเป็นอันหมดสภาพบังคับโดยปริยาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน (มาตรา ๗๔) เป็นต้น โดยปกติแล้วในประเทศเยอรมันผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วย กระทรวงเจ้าของเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ) และสมาชิกวุฒิสภา โดยมีขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมายตามที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้น แม้ในระดับสหพันธ์นั้นการออกเสียงประชามติ (Referendum) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรงจะนำมาใช้เฉพาะเพียงในกรณีของการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐต่างๆ เท่านั้นก็ตาม แต่ในระดับมลรัฐต่างๆของเยอรมันได้มีการนำเอากลไกของประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้ และสิทธิดังกล่าวนี้ยังรวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้เช่นกัน ซึ่งกลไกดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในแทบทุกมลรัฐในเยอรมันและจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๔.๑ ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศเยอรมันนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐแทบทุกมลรัฐได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ โดยกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไว้ไม่แตกต่างกัน คือกำหนดให้ประชาชน "ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" เท่านั้นที่จะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ซึ่งคุณสมบัติต่างๆ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

ว่าด้วยการเลือกตั้ง (Electoral Law) เช่น จะต้องมียุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ เดือน ในเยอรมัน แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแตกต่างกันไปในรายละเอียด

นอกจากนี้แล้ว ในแต่ละมลรัฐยังได้มีการกำหนดจำนวนของประชาชนผู้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้แตกต่างกัน ในบางมลรัฐมีการกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ ตัวอย่างเช่น

มลรัฐ Baden-Wuerttemberg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๑ ใน ๖ ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร่วมกันเข้าชื่อ

มลรัฐ Bayern (Bavaria) กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๑ ใน ๑๐ ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร่วมกันเข้าชื่อ เรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย ๒๐,๐๐๐ คน

มลรัฐ Sachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย ๔๐,๐๐๐ คน

มลรัฐ Niedersachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย ๗๐,๐๐๐ คน

มลรัฐ Schleswing-Holstein กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย ๒๐,๐๐๐ คน

มลรัฐ Thuringeb ที่กำหนดให้การเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๔ ได้ให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องนั้น เป็นต้น

๔.๒ ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประเภทของกฎหมายที่มลรัฐต่างๆ ในเยอรมันให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเข้าชื่อเสนอได้นั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ, รัฐบัญญัติ และคำร้องขออื่นๆ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ

การให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นแทบทุกมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อริเริ่ม (Volksinitiative) ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ ต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจากประชาชนโดยการลงประชามติ (Volksentscheid) ตามจำนวนที่กำหนดไว้และภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐจะมีข้อจำกัดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อริเริ่มได้ เช่น มลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อมาตรา ๑ เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, มาตรา ๔๔(๑) เรื่องความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น

๔.๒.๒ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ

ในประเทศเยอรมันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำขึ้นเพื่อให้มีการตรากฎหมายภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยกระบวนการเรียกร้องดังกล่าวนี้รวมถึงการเรียกร้องให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมายหรือกระทั่งการยกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถดำเนินการได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามในแต่ละมลรัฐก็ยังได้กำหนดข้อจำกัดการริเริ่มเสนอกฎหมายไว้ในหลายประเด็น เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะไม่ใช้กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือในบางมลรัฐก็อาจรวมถึงกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากร เงินเดือนค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกฎหมายขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบนิติรัฐ

๔.๓ รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

การเรียกร้องของประชาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือการเรียกร้องให้มีกฎหมายเรื่องใดจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ Formulated-Initiative เช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ โดยเหมือนกันในทุกๆ รัฐ

๔.๔ กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดนั้นแตกต่างกัน แต่จะมีขั้นตอนที่สำคัญๆ อยู่ ๓ ขั้นตอน คือ

๔.๔.๑ การริเริ่มโดยประชาชน

การริเริ่มจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอให้สภาผู้แทนแห่งมลรัฐดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสนอแก้ไข ปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ โดยจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมด้วย นอกจากนี้จะต้องมีประชาชนร่วมกันสนับสนุนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้

การตรวจสอบความถูกต้องนั้นอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะส่งให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป หากไม่ชอบก็ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ในขั้นนี้ผู้แทนของกลุ่มที่ริเริ่มมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงถึงข้อเสนองานของตนต่อสภาฯ ได้ และสภาฯ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่สภาฯ เห็นชอบก็ให้ประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ในทางตรงข้ามหากสภาฯ ไม่เห็นชอบหรือโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นจะต้องจัดให้มีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนขึ้น

๔.๔.๒ การเรียกร้องของประชาชน

การเรียกร้องจะถือว่าเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามให้ความสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน

หากการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว สภาฯ จะต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามการเรียกร้องของประชาชนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากสภาฯ ไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องดังกล่าวหรือไม่ดำเนินการตามจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น เว้นแต่บางมลรัฐอาจกำหนดว่าถึงแม้สภาฯ จะยอมรับการเรียกร้องดังกล่าวก็ยังคงจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ในมลรัฐ Baden-Wuerttemberg

๔.๔.๓ การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาฯ ไม่ปฏิบัติตามการเรียกร้องของประชาชนหรือในบางมลรัฐกฎหมายกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนจะต้องไปออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องจัดทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในขั้นตอนการออกเสียงประชามตินี้สภาฯ สามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายอีกร่างหนึ่งหรือข้อเสนออื่นๆ (Counterproposal) เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ในการออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ได้

การที่จะถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบตามจำนวนที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ เช่น ๑ ใน ๔ ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

๔.๕ ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

เมื่อข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่รัฐสภาหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอ อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายของประชาชนที่ไม่ผ่านกระบวนการเรียกร้องหรือถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้อง จะได้รับการยื่นเข้ามาใหม่หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่จะกำหนดไว้ เช่น จะยื่นเข้ามาใหม่ได้ภายหลังจากการสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเป็นต้น

กรณีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์กฎหมายเป็นเรื่องเดียวกันแต่เนื้อหาแตกต่างหรือขัดแย้งกัน ในกรณีนี้ผลของการออกเสียงประชามติอันจะมีผลให้ร่างกฎหมายฉบับใดได้รับความเห็นชอบและใช้เป็นกฎหมายได้จะต้องพิจารณาจากผลการออกเสียงประชามติว่าร่างใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากัน ร่างนั้นก็ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๕. ประเทศฝรั่งเศส

๕.๑ วิธีการร่างกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส

- (๑) ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมาย
- (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมาย

๕.๒ กระบวนการร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้บัญญัติเรื่องการเสนอร่างรัฐบัญญัติ ไว้ตามมาตรา ๓๙ แห่งรัฐธรรมนูญ คือ^{๕๖}

“นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว และจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง

ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ คือ กระบวนการที่รัฐกำหนดการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตรากฎหมายธรรมดา เป็นมาตราหลักที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาไว้โดยมีเนื้อหา ดังนี้^{๕๗}

“ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไปเพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละสองครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไป

^{๕๖} นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๑, น.๗๕-๗๖.

^{๕๗} เพิ่งอ้าง, น.๗๓-๗๔.

เพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติ ของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของ คณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าวจะมีการเสนอ ขอแปรญัตติไม่ได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติของ กฎหมายดังกล่าว หรือบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ กำหนดในวรรคก่อน ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาอีกครั้ง หนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจที่จะร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัติดังกล่าว เป็นองค์การสุดท้ายได้ ในกรณีดังกล่าวนี้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการร่วมหรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจมีการ แปรญัตติโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว แล้วแต่กรณี มาใช้เป็นร่างในการพิจารณาก็ได้”

(๑) ขั้นตอนที่ ๑ การยกร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

- หลักเกณฑ์และแนวทางการร่างกฎหมายเป็นไปตามหนังสือเวียนฉบับลง วันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ ว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมาย การลงนาม และการประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งการบังคับใช้กระบวนการพิเศษอันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

- ส่วนประกอบของร่างกฎหมาย
- คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs)
- รายงานการเสนอร่างกฎหมาย (rapport de présentation)
- บทอาศัยอำนาจ (visa)

(๒) ขั้นตอนที่ ๒ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย

- หน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอร่างกฎหมายต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตกลง เห็นชอบในหลักการเดียวกันก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

- ในกรณีที่หาข้อยุติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้นายกรัฐมนตรีจะเป็น

ผู้ชี้ขาด

(๓) ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

- (๑) ข้อพิจารณาทั่วไป

- สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ก่อตั้งตามมาตรา ๕๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๙

- มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ
 - องค์กรให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาล
 - องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง (ศาลปกครองสูงสุด)

(๒) การจัดสรรร่างกฎหมายให้แก่คณะกรรมการต่างๆ เป็นไปตามระเบียบฉบับลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๔ ว่าด้วยการจัดสรรร่างกฎหมายให้แก่คณะกรรมการฯ คณะต่างๆ (Arrêté du ๑๐ juin ๒๐๐๔ portant répartition des affaires entre les sections administrations du Conseil d'Etat)

(๓) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการที่รับผิดชอบ ประธานคณะกรรมการแต่งตั้งเลขานุการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) และกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ

(๔) การตรวจพิจารณาในชั้นของเลขานุการเจ้าของเรื่อง

- ตรวจสอบความสอดคล้องของร่างกฎหมาย
 - ไม่ขัดรัฐธรรมนูญหรือความตกลงระหว่างประเทศ
 - อยู่ในขอบเขตของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย
 - มีการดำเนินการตามขั้นตอนการร่างกฎหมาย
 - การจัดประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - การจัดทำร่างของเลขานุการเจ้าของเรื่อง (projet du rapporteur)
 - รายงานประกอบร่างกฎหมาย
 - ร่างกฎหมาย

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสไม่ได้นำวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเนื่องมาจากให้ความเชื่อมั่นผู้แทนประชาชน ซึ่งก็คือฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างกฎหมายอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสก็ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการยึดหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (le principe de participation et le principe d'information)

หลักการดังกล่าวนับว่าเป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่ง โดยเป็นขั้นตอนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในกระทำทางของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการ ที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส และเป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย มาตรา ๕๙ (ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน) แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้น หลักดังกล่าวได้มีนำมาใช้ในด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในเรื่องของการเวนคืน การจัดการผังเมือง และในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการนี้เป็นหลักการที่พูดถึงการให้ประชาชน หรือกลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น NGO หรือสมาคมต่างๆ) มีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐในโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ โดยในประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมนี้สามารถจัดทำในหลายๆ รูปแบบ เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การทำประชาพิจารณ์ (L'enquête publique) การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) การปรึกษาหารือ (La concertation) และการทำประชามติท้องถิ่น (Le référendum local) เป็นต้น โดยแสดงออกในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม^{๔๔} ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างใน ๒ รูปแบบ ดังนี้

- ก. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- ข. การอภิปรายสาธารณะ

ก. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง เริ่มต้นมาจากการที่ประชาชนมีความตื่นตัวในการร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของตน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

^{๔๔} วรรณภา ตีระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement), <http://www.pub-law.net/article/ac๑๖๐&๕๗.html>.

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ในประเทศฝรั่งเศสเป็นวิธีการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของพลเมือง (citoyens) ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งเป็นมาตรการที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองได้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าว เพื่อที่จะนำเอาความคิดเห็นในด้านต่างๆ ที่ได้รับจากประชาชนไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดที่จะดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าว

การศึกษาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งข้อพิจารณาได้ ๔ ประการสำคัญตามลำดับดังนี้**

๑. เรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๑.๑ การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (l'expropriation pour cause d'utilité publique) ขอบเขตการใช้บังคับ (Champ d'application)

๑.๒ การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (les operations susceptibles d'affecter l'environnement)

๒ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจแบ่งข้อพิจารณาออกได้ ๔ ประการสำคัญตามลำดับดังนี้

๒.๑ การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กระทำโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในประกาศดังกล่าวจะมีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จากนั้นให้ตีตประกาศ หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใดก่อนและตลอดระยะเวลาของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งจัดทำเอกสารประกอบการดำเนินการ ได้แก่ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ

** สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ตามกฎหมายฝรั่งเศส" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมษายน ๒๕๔๔,

๒.๒ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปจะประกอบด้วยกรรมการสามคนซึ่งจะต้องสามารถให้ความเห็นด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวได้
- กำหนดค่าชดเชย และค่าตอบแทนของกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น
- สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการส่งมอบเอกสารที่ใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็น โดยให้กระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการเทศบาลแห่งชุมชนนั้น
- กำหนดช่วงเวลา และระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะต้องกระทำเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยนับวันหยุดและวันอาทิตย์ในระยะเวลาดังกล่าวด้วย
- การแสดงความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องย่อมสามารถแสดงความคิดเห็นต่างๆ ของตนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณะของการดำเนินงานหรือโครงการลงในสมุดลงทะเบียนการรับฟังความคิดเห็น หรือเสนอต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น
- การปิดการแสดงความคิดเห็น เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาแสดงความคิดเห็น เพื่อจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ต่อไป

๒.๓ ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่ต้องพิจารณาทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่างๆ รวมถึงข้อคัดค้านที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่องค์กรทางปกครองจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรออกประกาศการใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือไม่ต่อไป ไม่มีผลเป็นการผูกพันให้องค์กรทางปกครองต้องดำเนินการตามแต่ข้อคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนก็เป็นข้อพิจารณาที่มีน้ำหนักพอสมควรในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานหรือโครงการนั้น และหากองค์กรทางปกครองตัดสินใจไปในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของประชาชนและความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์กรทางปกครองก็จะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะโดยองค์กรทางปกครองจะต้องกระทำอย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งปีภายหลังจากสิ้นสุดหรือการปิดการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ในกรณีการออกประกาศซึ่งกระทำโดยการตรา รัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) ให้เพิ่มระยะเวลาดังกล่าวขึ้นอีกหกเดือน และ

เมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว หากองค์กรทางปกครองยังมีได้ออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ สำหรับงานหรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ก็จะต้องจัดให้มีการ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งใหม่^{๕๖}

๓. รายงานและสรุปความคิดเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็น

๓.๑ การจัดทำรายงานการเปิดเผยรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (rapport d'enquête) และสรุปความคิดเห็น (les conclusion motivées) ของกรรมการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นได้รับ สมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็น จะต้องตรวจสอบข้อคิดเห็นต่างๆ และสรุปความคิดเห็น โดย อาจจัดทำคำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะใด ๆ ประกอบความเห็นของตนด้วยก็ได้ หลังจากนั้นคณะ กรรมการฯมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอภายในหนึ่งเดือน และ เปิดเผยรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ภายในหนึ่งปีนับแต่วันปิดการรับฟังความคิดเห็น

๔ การออกคำสั่งขององค์กรทางปกครองภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน^{๕๗}

ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยรวมจะเป็นประการใด สรุป ความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะเป็นไปแนวทางใด การตัดสินใจหรือการออกคำสั่งของ องค์กรทางปกครองย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลต่างๆ ที่ปรากฏในเอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินงานดังกล่าว ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็นดังกล่าวในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรทางปกครองย่อมจะต้องคำนึงถึง ข้อคัดค้าน

ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินงานหรือโครงการภายในกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่องค์กรทางปกครองออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะและไม่มีการขยายระยะเวลาของ ประกาศดังกล่าวออกไป และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการนั้น ในทาง

^{๕๖} สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ตามกฎหมายฝรั่งเศส" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมษายน, น.๓๙.

^{๕๗} เพิ่งอ้าง, น.๔๕-๔๙.

ข้อเท็จจริงหรือทางกฎหมาย ภายหลังการสิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ก่อนที่องค์กรทางปกครองออกประกาศการให้ประโยชน์สาธารณะสำหรับโครงการนั้น ก็จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนครั้งใหม่

ข. การอภิปรายสาธารณะ(Le débat public)

การอภิปรายสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมจัดทำโครงการการพัฒนาพื้นที่หรือจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แห่งชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมากหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเรื่องของการพัฒนาพื้นที่หรือผังเมืองที่มาเริ่มจากในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดงความคิดเห็น มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากร ธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ทำให้ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่างๆของรัฐ ทั้งนี้ประกอบกับความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนจนถึงการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

การจัดทำ "อภิปรายสาธารณะ" ของประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ "คณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ" (La Commission nationale du débat public) มีสถานะตามกฎหมายเป็น "องค์กรมหาชนอิสระ" (L'autorité administrative indépendante) คณะกรรมการชุดนี้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้รวมไปตลอดถึงการให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาชนในข้อมูลของโครงการ ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีหน้าที่ช่วยลดความขัดแย้งของภาคประชาชนที่เกิดจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐได้

เพื่อเป็นการให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นไปได้อย่างดี ประเทศฝรั่งเศสจึงตรากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำ "อภิปรายสาธารณะ" (Le débat public) ในรัฐธรรมนูญปีที่ ๙๕-

๑๐๑ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๕ ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (La Loi du ๒ février ๑๙๙๕ relative au renforcement de la protection de l'environnement) (ซึ่งถูกนำไปรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา L.๑๒๑-๑ ถึงมาตรา ๑๒๑-๕) และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๒ (La Loi du ๒๗ février ๒๐๐๒ relative à la démocratie de proximité) ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติตามอนุสัญญา Aarhus (La Convention d'Aarhus) ที่ประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมลงนาม^{๕๙}

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ตามความเห็นชอบของสภาเห็นรัฐได้กำหนดเรื่องหรือโครงการที่ต้องผ่านการดำเนินการอภิปรายสาธารณะ โดยคำนึงถึงสภาพของโครงการหรือองค์ประกอบของโครงการ ตลอดจนเขตหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้องหรือโดยคำนึงถึงระดับและหลักเกณฑ์ในทางเทคนิค และระดับของค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เช่น ในการสร้างถนนทางหลวงหรือขยายถนนทางหลวงให้มีช่องทางมากกว่า ๒x๒ การสร้างทางรถไฟสายใหม่ การสร้างหรือขยายช่องทางการขนส่งทางน้ำ หรือทางอากาศ การสร้างสถานีผลิตนิวเคลียร์ และการสร้างโรงงานไฟฟ้าหรือการวางเสากเกี่ยวกับการเดินไฟฟ้าหรือแก๊ส เป็นต้น^{๖๐}

๑. กระบวนการของการจัดอภิปรายสาธารณะ^{๖๐}

๑.๑ ร้องขอต่อคณะกรรมการการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติในเรื่องที่เกี่ยวข้องโครงการการพัฒนาพื้นที่หรือการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นโครงการที่โดยสภาพลักษณะทางเทคนิค หรือค่าใช้จ่ายที่คาดหมายล่วงหน้าอาจประเมินได้

๑.๒ ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการทำการเปิดเผยลักษณะสำคัญของโครงการนั้นต่อประชาชน ในกรณีนี้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและสมาชิกรัฐสภาสิบคน อาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติจัดให้มีการอภิปรายสาธารณะได้

๑.๓ สภาแห่งภูมิภาค สภาจังหวัด สภาเทศบาล หรือองค์กรมหาชนด้านความร่วมมือระหว่างชุมชนที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ หรือผังเมืองที่เกี่ยวข้อง หรือสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับรองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีการดำเนินกิจการทั่วประเทศ ก็อาจร้องขอให้การอภิปรายสาธารณะแห่งชาติเปิดให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะได้เช่นกัน

^{๕๙} กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม , <http://www.pub-law.net/View.asp?publawIDs=๙๓๔>

^{๕๙} เฟิงอ๋าง

^{๖๐} เฟิงอ๋าง

๑.๕ รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมโดยร่วมกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจร้องขอต่อ คณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติเพื่อให้มีการจัดการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับเรื่อง ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการผังเมืองได้

๒. ผลของการจัดอภิปรายสาธารณะ

ผลของการรับฟังความคิดเห็นโดยการจัดอภิปรายสาธารณะนี้ ไม่มีผลผูกพันใดๆ ให้เจ้าของโครงการหรือฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามความเห็นของประชาชน เป็นแต่เพียง นำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินโครงการต่อไป แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีการจัดการอภิปรายสาธารณะแล้ว ให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักการและเงื่อนไขของการดำเนินโครงการนั้นต่อไป โดยทำเป็นหนังสือและประกาศให้ประชาชนรับทราบภายในระยะเวลาสามเดือน ภายหลังจากประกาศผลการอภิปรายสาธารณะให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการระบุการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญที่ทำต่อโครงการ และส่งหนังสือดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ^{๖๑}

การอภิปรายสาธารณะนี้เป็นกระบวนการหนึ่งในหลายๆ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประเทศฝรั่งเศส แม้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นไม่นาน แต่ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชน ทั้งนี้เพราะ ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ เพราะคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ นั้นมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย เพื่อจะเป็นหลักประกันว่า จะไม่เป็นเพียงการจัดทำตามที่กฎหมายบังคับไว้ หรือเป็นการประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าของโครงการต่อไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะนี้ อาจเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยควรพิจารณาถึงเพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย ให้เป็นรูปธรรมและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญต่อไป^{๖๒}

^{๖๑} วรณภา ตีระสังขะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส : การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public), <http://pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=๙๓๘>.

^{๖๒} เพ็งอ้าง, <http://pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=๙๓๘>.

๖. สหภาพยุโรป

๖.๑ กระบวนการบัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรป^{๖๐}

กระบวนการบัญญัติกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น มีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามประเภทของข้อบังคับนั้นๆ โดยทั่วไป รูปแบบพื้นฐานของกระบวนการบัญญัติกฎหมายจะเป็นการทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการธิการยุโรป สภายุโรป และสภารัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

(๑) การหารือ (Consultation)

ภายใต้กระบวนการหารือนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจะจัดทำข้อเสนอ (proposals) ร่างกฎหมายต่อสภารัฐมนตรียุโรปและสภายุโรป โดยสภารัฐมนตรีจะทำการหารือกับสภายุโรปและองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการแห่งภูมิภาค เพื่อให้ได้ความเห็นมาใช้ในการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นๆ

(๒) การให้ความเห็นชอบ (Assent)

กฎหมายที่จะออกโดยสภารัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนจาก สภายุโรปก่อน ถึงจะก้าวไปสู่ขั้นตอนการตัดสินใจ ทั้งนี้ ในการให้ความเห็นชอบของสภายุโรปนั้นจะต้องได้มติเสียงข้างมากเด็ดขาดจากสมาชิกสภาด้วย

(๓) การตัดสินใจร่วม (Co-decision)

ขั้นตอนการตัดสินใจร่วมนี้ สภายุโรปและสภารัฐมนตรีจะใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกัน โดยคณะกรรมการจะเสนอร่างกฎหมายไปยังสถาบันหลักทั้งสองซึ่งจะทำการพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าว หากไม่เห็นชอบก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการประนีประนอม ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากสภารัฐมนตรีและสภายุโรปในจำนวนที่เท่าๆ กัน เมื่อคณะกรรมการประนีประนอมได้พิจารณาเห็นชอบร่วมกันแล้ว ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันนี้จะถูกส่งกลับไปยังสภายุโรปและสภารัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย

^{๖๐} อภิญา เลื่อนจวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๘) น.๙๐-๙๑.

๖.๒ รัฐธรรมนูญยุโรป

รัฐธรรมนูญยุโรป (A Constitution for Europe) เกิดขึ้นจากสนธิสัญญาในการก่อตั้งธรรมนูญแก่กลุ่มสหภาพยุโรป (อียู) ซึ่งลงนามโดยตัวแทนของกลุ่มประเทศสมาชิกทั้งหมด ๒๕ ชาติ เมื่อเดือนมิถุนายนปี ๒๐๐๔ และมีประชากรรวมกันถึง ๔๕๐ ล้านคน รัฐธรรมนูญยุโรปส่งผลกระทบต่อเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเวทีการเมืองโลก เมื่อการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญยุโรปที่ยื่นต่อที่ประชุมระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกประสบความสำเร็จในการเสนอร่างต่อคณะกรรมการยุโรป (le conseil européen) เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ จนกลายเป็นแนวทางในการเสริมสร้างยุโรปให้แข็งแกร่ง^{๖๔}

วัตถุประสงค์ของการร่างรัฐธรรมนูญยุโรป ก็เพื่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการรักษาสันติภาพในยุโรป ความร่วมมือทางด้านตำรวจ การปกป้องระบอบประชาธิปไตย การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การเสริมสร้างความมั่นคงเป็นหนึ่งเดียวของประชาคมเพื่อการสร้างกฎหมายภายในประเทศสมาชิก และกฎหมายระหว่างประเทศ การสร้างสถานะพลเมืองยุโรป โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยุโรปได้รวบรวมและกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ อันเป็นกติการ่วมกันของกลุ่มประเทศสมาชิกไว้ให้พลเมืองยุโรปทั้งหลายสามารถที่จะเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายขึ้น โดยมีสถาบันที่มีอำนาจในการบริหารนโยบายร่วมระดับสหภาพยุโรป และมีสภาที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อีกทั้งยังมีตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้กับรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการเมือง การต่างประเทศ การทหาร แต่สามารถที่จะเลือกกำหนดนโยบายร่วมในด้านดังกล่าวได้หากรัฐสมาชิกมีความเห็นพ้องกัน^{๖๕}

๖.๒.๑ กระบวนการก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป

นายวาเลรี จิสการ์ด เดสแตง อดีตประธานาธิบดีประเทศฝรั่งเศส ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานการประชุมเพื่อร่างธรรมนูญ โดยได้มีการประชุมกันในช่วงระหว่างปีพุทธศักราช ๒๕๔๕-๒๕๔๖ ประเทศสมาชิกได้ตกลงยอมรับธรรมนูญยุโรปที่เมืองบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๔ และลงนามที่กรุงโรม ในเดือน ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๔

^{๖๔} ปราโมช โคภิชฐานา , "รัฐธรรมนูญยุโรป," *จุลนิติ*, ฉบับที่ ๓, น.๑-๒.(๒๕๔๘).

^{๖๕} เฟิงฮ้าง, น.๒-๓.

นอกจากนี้ แม้ในธรรมนูญเพื่อยุโรป ไม่ได้กำหนดกระบวนการที่ให้พลเมืองในการเสนอร่างธรรมนูญยุโรป แต่ตามมาตรา ๑-๑ ของรัฐธรรมนูญยุโรป ระบุว่ารัฐธรรมนูญยุโรปก่อตั้งขึ้นตามเจตจำนงของพลเมืองและของรัฐ อันเป็นการอ้างที่มาของความชอบธรรมของทั้งสองทาง คือ จากสหภาพยุโรป (ซึ่งแสดงออกผ่านทางสภายุโรป) และจากสหภาพแห่งรัฐสมาชิก (ซึ่งแสดงออกผ่านทางคณะกรรมการยุโรป) โดยสหภาพเคารพหลักความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรป โดยสมาชิกบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และ สเปน เลือกที่จะให้สัตยาบันโดยการทำประชามติ ส่วนบางประเทศใช้การลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภา

๖.๒.๒ การมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรป

สหภาพยุโรปก็ยังคงให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมืองของยุโรปในด้านต่างๆ มากมาย ดังปรากฏในธรรมนูญยุโรป หมวด ๕ คือ สิทธิที่จะออกเสียงและยืนยันการเป็นผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป (มาตรา ๒-๙๙) สิทธิในการออกเสียงและเป็นผู้สมัครสมาชิกรัฐสภาเทศบาล (มาตรา ๒-๑๐๐) สิทธิในการประกอบธุรกิจ (มาตรา ๒-๑๐๑) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๒-๑๐๒) และเสรีภาพในการย้ายที่อยู่อาศัย (มาตรา ๒-๑๐๕) เป็นต้น^{๖๖}

นอกจากนี้ พลเมืองยุโรปและองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สามารถแสดงความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ ยังสามารถให้คำปรึกษาในนโยบายต่างๆ ได้ โดยเฉพาะนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม หากพลเมืองยุโรปจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ล้านคน ยื่นข้อเรียกร้องไปยังคณะกรรมการยุโรป เพื่อเสนอปัญหาเกี่ยวกับนโยบายกรณีนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้^{๖๗}

^{๖๖}<http://gandalf.aksis.uib.no/~brit/EU-CONST-EN-cc/TITLEV-CITIZENSRIGHTS.html#Topic๑๒๖>

^{๖๗} อภิญา เลื่อนจวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒๓ น.๔๒

ตารางเปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
ไทย	<p>๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>๒. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้</p>	<p>กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด ๕ (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)</p>	<p>๑. จัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>๒. มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย</p> <p>๓. มีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน เข้าใจได้ว่ามี ความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด</p> <p>๔. ระบุหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร</p> <p>๕. จัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำที่แจ้งความมุ่งหมาย</p>	<p>๑. ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา</p> <p>๒. ประธาน รัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร</p> <p>๓. ปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่</p> <p>๔. ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป</p>	<p>พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป</p>

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
สวีเดน	<p>๑. กฎหมายระดับสหพันธรัฐเสนอโดยฝ่ายบริหาร</p> <p>๒. กฎหมายระดับมลรัฐเสนอโดยประชาชนได้</p> <p>ไม่มีข้อจำกัดว่าประชาชนมีสิทธิเสนอหรือแก้ไขร่างกฎหมายทั่วไปยกเว้น</p> <p>๑) ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน (เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ)</p> <p>๒) การแก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ประชาชนมีสิทธิเสนอแก้ไขตามจำนวนรัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐนั้น กำหนด เช่น ๖,๐๐๐ หรือ ๑๐,๐๐๐ คน เป็นต้น</p>	<p>๑. เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ</p> <p>๒. แก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ</p> <p>การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับไปให้ต้องทำมีอยู่ 3 ประการ คือ</p> <p>๑) การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ</p> <p>๒) การออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายของประเทศประเภท "รัฐกำหนด"</p> <p>ค. การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท</p>	<p>๑. ประชาชนสามารถเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ</p> <p>๒. ประชาชนสามารถแก้ไขได้ทั้งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐและกฎหมายในระดับมลรัฐ แต่ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายกฎหมายสหพันธรัฐได้</p>	<p>๑. แก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐทั้งฉบับ</p> <p>๒. แก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน</p> <p>มี ๒ ขั้นตอน คือ</p> <p>๑) ร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง</p> <p>๒) รัฐบาลจะตั้งผู้นำมาให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงแสดงประชามติว่าสมควรทำตามหรือไม่ หากผลการแสดงประชามติปรากฏออกมาว่าประชาชนเห็นด้วย รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป</p>	<p>มีผลใช้ต่อไป จนกว่าจะยกเลิกเปลี่ยนแปลง แก้ไข โดยรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายฉบับใหม่</p>

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
สหรัฐอเมริกา (มดรัฐแคลิฟอร์เนีย)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียน ไว้แล้วร้อยละ ๕ ของผู้ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุด สำหรับการเสนอกฎหมาย หรือ ร้อยละ ๘ ของผู้ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งครั้งล่าสุดสำหรับการ เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ	แก้ไขรัฐธรรมนูญ และ รัฐธรรมนูญ	ทำเป็นคำขอ พร้อมทั้งแนบ ร่างกฎหมาย	ผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายให้ ด้วยการสูงสุดของรัฐโดยอัยการ รัฐจะเตรียมชื่อกฎหมายและ บทย่อของร่างกฎหมายเสนอ เลขาธิการรัฐ และ ผู้ริเริ่ม ผู้ริเริ่มมีเวลา ๑๕๐ วันที่จะ รวบรวมลายมือชื่อตามที่ กฎหมายต้องการ จากนั้นยื่น คำร้องไปยังสำนักงานเลือกตั้ง เพื่อพิสูจน์ลายมือชื่อ สำนักงานเลือกตั้งมีเวลา สูงสุด ๒๘ วันที่จะพิสูจน์ลายมือชื่อ หากได้ลายมือชื่อครบตามที่ กฎหมายกำหนดก็นำร่าง กฎหมายออกให้ประชาชนออก เสียงรับหรือปฏิเสธร่าง กฎหมายนั้นในการเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
อิตาลี	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๕๐,๐๐๐ คน	-	ผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายโดยเรียง เป็นรายมาตรา	ทั่วไป ๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ เสนอร่างกฎหมาย ๒. นำร่างกฎหมายยื่นต่อ รัฐสภาโดยมอบใบรับรองการ เลือกตั้งของผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมายมาให้ครบทุกคน ๓. รัฐสภาโดยสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะ เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ เข้าชื่อเสนอโดยประชาชน	-

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
เยอรมัน	ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีรูปแบบและจำนวนคน แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ	รัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ	ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย พร้อมเหตุผล	มี ๓ ขั้นตอน คือ ๑. การริเริ่มโดยประชาชน เมื่อ จัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อผู้แทน มลรัฐแล้ว หากตรวจจลอบความ ถูกต้องแล้ว ขอบด้วยกฎหมายก็ ให้สภาพิจารณาต่อไป โดย ประชาชนผู้ริเริ่ม มีสิทธิเข้าชี้แจง ต่อรัฐสภา หากเห็นชอบก็จะ ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ๒. การเรียกร้องของประชาชน โดยต้องให้ประชาชนผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้ง ลงนามสนับสนุน ตามจำนวนและระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด และส่งให้ สภา ผู้แทนราษฎรตราเป็นกฎหมาย ต่อไป ๓. หากสภาผู้แทนราษฎรไม่	

เรื่อง ประเทศ	ผู้มีสิทธิเข้าข้อเสนอกฎหมาย	ประเภทกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าข้อเสนอ กฎหมาย	กระบวนการเข้าข้อเสนอ กฎหมาย	ผลทางกฎหมายของร่าง กฎหมายที่ประชาชนเสนอ
ฝรั่งเศส	๑. ฝ่ายบริหาร ๒. สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร หรือวุฒิสภา	ไม่มีการเข้าข้อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน	-	เห็นชอบให้จัดให้มีการออกเสียง ประชามติ	-
สหภาพยุโรป	คณะกรรมการยุโรปเป็น ผู้จัดทำข้อเสนอร่างกฎหมาย ต่อสภารัฐมนตรียุโรปและ สภายุโรป	ไม่มีกฎหมายที่ประชาชน สามารถเสนอได้ มีเพียง นโยบาย และนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อมที่ ประชาชน ไม่ น้อยกว่า ๑ ล้านคนยื่นข้อ เรียกร้องไปยังกรรมาธิการ ยุโรปได้	-	-	-

ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการโดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็น "นวัตกรรม" ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative politics) และหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลายฉบับ แต่ประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย จึงควรที่จะทำการศึกษาปัญหาอุปสรรคและแสวงหาแนวทางการแก้ไขเพื่อการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติจริง

รายงานการศึกษาฉบับนี้ขอเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้ององค์กรและผู้เริ่มเสนอกฎหมายและประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลักคือ ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา และปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ๆ โดยสรุป ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอน ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

๑.๑ ข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อรัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ เรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น โดยขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการเข้าชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

กำหนดไว้ ทำให้กรอบขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีข้อจำกัด และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ แล้ว พบว่า กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น และจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองหมวดนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ กำหนดเพียงแต่หลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายออกมาขยายความ

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ แล้วจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียงเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายนั้นเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ ร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หลังจากนั้นก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็ดังกล่าวไว้ข้างต้นที่ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไปที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งในกรณีนี้มีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการตรากฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ สามารถที่จะแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่คุ้มครองสถานะของร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้จะขอกล่าวถึงต่อไปในปัญหาและอุปสรรคที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้จำกัดเฉพาะในหมวด ๓ และหมวด ๕ ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ทำให้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในส่วนอื่นๆ

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสวีเดน ซึ่งใช้กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอแก้ไขกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ในทุกเรื่องโดยไม่จำกัด โดยในการเสนอที่ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิในการเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เท่านั้น แต่ยังมีสิทธิที่จะเสนอแก้ไข ปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วประเทศในการออกเสียงประชามติ

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมัน แม้ว่าจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายเพียงในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติได้มีการใช้กระบวนการนี้อย่างแพร่หลาย โดยรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอเรื่องใดได้บ้าง เรื่องใดที่ไม่สามารถเสนอได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถที่จะเสนอใหม่ เสนอแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ได้เช่นเดียวกับในประเทศสวิสเซอร์แลนด์

สำหรับประเทศไทย ภายใต้แนวคิดของการปฏิรูปการเมืองซึ่งมุ่งที่จะแก้ปัญหาของสังคมไทย โดยเปลี่ยนระบบการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้แก่พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกระดับ^{๒๔}

ดังนั้น จึงให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาในกรณีที่เรื่องดังกล่าวยังไม่ได้มีการตรากฎหมายออกมารองรับหลักการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ และหมวด ๕ การที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา การเสนอนั้นก็จะเป็นการ "เสนอใหม่" ซึ่งสามารถทำได้ ทั้งนี้รวมถึงกรณีการ "เสนอแก้ไข ปรับปรุง" หรือหากเป็นการเสนอกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งหากประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับการเสนอนั้น ก็จะส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้นเป็น "การเสนอยกเลิกกฎหมายเดิม" ซึ่งประชาชนสามารถทำได้ โดยที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ นั้น เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า "ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้..." ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่ตราออกมาเพื่อรองรับหลักการในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ ก็ไม่ได้กำหนดขอบเขตหรือมีข้อจำกัดในเรื่องการเสนอใหม่ การเสนอแก้ไข ปรับปรุงหรือการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอันเป็น การเสนอยกเลิกกฎหมายเดิม

^{๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่," ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑) : น.

ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีจำนวน ๑๖ ฉบับ เป็นการเสนอใหม่ ๑๕ ฉบับและเป็นการเสนอแก้ไขปรับปรุง ๑ ฉบับ (ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่) พ.ศ.....)^{๖๕}

สิทธิที่จะให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอกฎหมายใหม่ เสนอแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเดิมได้ในกรณีของประเทศไทยนั้น ซึ่งเป็นไปแนวทางเดียวกันกับสิทธิการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของประเทศ สวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเพิ่มสิทธิเสรีภาพและปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วมทุกระดับ

สิทธิของประชาชนในการที่จะริเริ่มเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาในความเห็นของคณะผู้จัดทำ เห็นว่าแม้ในข้อเท็จจริงแล้วจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในขอบเขตที่กว้างขึ้นก็ตาม หากแต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนก็ไซ้ว่าจะเกิดขึ้นได้ง่าย เนื่องจากการเสนอกฎหมายโดยประชาชนดังกล่าวจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย พร้อมทั้ง มีหลักการและเหตุผลประกอบ ต้องมีผู้สนับสนุน การเสนอจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดและที่สำคัญคือ ถึงแม้ขอบเขตของการเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะกว้างขวางขึ้นก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ก็ยังคงเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์อยู่นั่นเอง

๑.๒ ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ กำหนดว่าจะต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย ส่วนหลักเกณฑ์และรายละเอียด

^{๖๕} ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่) พ.ศ.....ที่มีผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายฯ จำนวน ๑๓๖,๙๑๓ คน ซึ่งมีนายเชียรช่วง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนเสนอ แม้ร่างกฎหมายดังกล่าว ตกไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๘ (แต่ก็ยังมีโอกาสให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการพิจารณาเห็นชอบแล้วจากประธานรัฐสภา อนุญาตให้บรรจุในระเบียบวาระแล้ว

หรือวิธีการในการเสนอได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในหมวด ๕ ซึ่งกำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องประกอบไปด้วย

๑. ต้องจัดทำเป็นรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ
๒. ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ และหมวด ๕
๓. ต้องมีหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอ
๔. ต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะให้มีการออกกฎหมายในเรื่องใด
๕. ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
๖. และอาจทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจง ความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละเรื่อง

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพบว่า รูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนนำเสนอ นั้น มีรูปแบบเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการเสนอในรูปแบบ Formulated Initiative นี้ โดยหลักการประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอจะต้องเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอนั้นทุก ๆ มาตรา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยาก

การที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ที่มีความประสงค์ที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการจัดทำเป็นร่างกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและบทมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประชาชน เนื่องจากโดยปกติแล้วการร่างกฎหมายเป็นงานของด้าน "นิติบัญญัติ" ที่มีวิธีการและเทคนิค" ที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะ หากปล่อยให้ประชาชนจัดทำโดยลำพังอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ และอาจมีการใช้ถ้อยคำและภาษาที่ไม่ใช่ถ้อยคำและภาษากฎหมาย หรืออาจเป็นกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่ไม่ได้มีเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ทั้งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ดังนั้น หากประชาชนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย หารายชื่อเสนอกฎหมายได้ครบ

๕๐,๐๐๐ ชื่อ ผ่านการตรวจสอบต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว เมื่อเสนอร่างกฎหมายและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านการพิจารณาวาระแรก เนื่องจากเนื้อหาสาระหรือวิธีการร่างกฎหมายไม่ถูกต้อง ประชาชนจะต้องกลับไปเริ่มต้นตั้งแต่แรกด้วยการหารายชื่อ ผู้สนับสนุนใหม่ และจัดทำร่างกฎหมายมาเสนอใหม่ ซึ่งจะทำให้เสียเวลาและเสียโอกาสที่ดีไป^{๙๐}

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวีเดนและประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นระยะเวลานาน แต่ยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้สามารถที่จะเสนอเพียงข้อสรุปสั้น ๆ (Shot Summary) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (general proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดกร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำทั้ง ๆ ที่ความเป็นอยู่ ความรู้ ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนทั้งสองประเทศนั้น อยู่ในขั้นที่ดีประกอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเพิ่มสิทธิ เสรีภาพให้แก่พลเมือง ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา โดยต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ มีบทบัญญัติมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งมีหลักการและเหตุผล ประกอบกับวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (Formulated initiative) นั้นจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ^{๙๑}

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป” เช่นเดียวกันกับกระบวนการของประเทศสวีเดนและสหรัฐอเมริกา โดยประชาชนเพียงแต่ระบุถึงความต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าการเป็นอย่างไร แล้วมอบหน้าที่ในการจัดกร่างกฎหมายที่ถูกแบบแผนของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ โดยหน่วยงานของรัฐนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ที่มีความรู้ความสามารถ

^{๙๐} เြียบเรียงจากเอกสารประกอบการประชุม “เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ โดยคณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรม และเป็นธรรมทางสังคม (สปรย.) ใน <http://www.parliament.go.th>

^{๙๑} วนิตา แสงสารพันธ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๓๑ น. ๙๒ - ๙๓.

ประสบการณ์ เป็นผู้ร่างกฎหมายอย่างถูกแบบแผนก็ได้ หากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ก็สามารถเสนอได้เช่นกัน อันจะเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชนมากขึ้นและส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นภาระหนักแก่ประชาชนมากเกินไป

๑.๓ การรวบรวมลายชื่อของประชาชน

การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยก่อนที่ประชาชนจะสามารถเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ผู้แทนการริเริ่มจะต้องทำการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนที่สนับสนุนการริเริ่มใช้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนก่อน แล้วจึงทำลายมือชื่อพร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป ปัญหาที่สำคัญคือ ความยากในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มตั้งแต่ การรวบรวมลายมือชื่อ ๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อนอกกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมายและแบบแสดงบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียน

ในเรื่องเอกสารสำเนาประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านเป็นปัญหาประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการจัดเตรียมเอกสาร ทำให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชน เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วทะเบียนบ้านจะเป็นหลักฐานที่ประชาชนมิได้พกติดตัวเป็นประจำ และมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่สามารถนำหลักฐานมาได้โดยง่าย และในทางปฏิบัติไม่ได้กำหนดว่า ผู้เข้าชื่อจะต้องอยู่ในภูมิลำเนาของตนเอง จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเอกสาร สำเนาทะเบียนบ้าน จึงควรที่จะใช้บัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐานในการเข้าชื่อนอกกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ ซึ่งจะเป็นการลดความยุ่งยากในการเข้าชื่อนอกกฎหมาย อันเป็นปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน หากไม่ได้รับการแก้ไขให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกลไกการมีส่วนร่วม โดยการเข้าชื่อนอกกฎหมายก็จะ "บั่นทอน" ความประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายโดยตรงของประชาชนให้น้อยลงเรื่อย ๆ

เนื่องจากการรวบรวมรายชื่อ นั้น เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งในการบริหารจัดการเอกสารการเดินทาง การสื่อสารประชาสัมพันธ์และการสื่อสารกับประชาชนผู้เข้าชื่อนอกกฎหมาย ที่ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ประมาณได้ว่ามีค่าใช้จ่ายจำนวนทั้งหมด ทำให้เป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเข้าชื่อนอกกฎหมายของ

ประชาชน^{๖๖} อาทิเช่น ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน นั้นมีค่าใช้จ่ายทั้งหมด ประมาณเกือบ ๑ ล้านบาท^{๖๗}

จากการศึกษาคณะผู้จัดทำฯ ยังได้พบประเด็นปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของกำหนดระยะเวลาในกระบวนการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เห็นได้ว่าการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนไว้ว่า จะต้องรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งในทางปฏิบัติ อาจเกิดปัญหาได้ว่าขั้นตอนในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนอาจใช้ระยะเวลานานหลายปีกว่าจะได้จำนวนลายมือชื่อของผู้สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนของต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสวีเดนและแลนด์ที่ผู้เริ่มก่อการจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน จะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน เพื่อขอแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอแก้ไข (Petition) ต่อรัฐสภาก่อน แล้วดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ ๑๐๐,๐๐๐ คน ภายในระยะเวลา ๑๘ เดือน และหากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่สามารถรวมได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ข้อเสนอขอแก้ไขกฎหมายนั้นตกไป ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอในการเสนอขอแก้ไข ทั้งของเดิมและของใหม่เสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ผู้ว่าการรัฐหรืออัยการเขต แล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะได้อำนาจไว้ หลังจากนั้นจึงจะมีการดำเนินการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุนภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน หรือในประเทศเยอรมันซึ่งผู้แทนการริเริ่มจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เพื่อเป็นการริเริ่มของประชาชนก่อนแล้วนำคำร้องและร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอนั้นส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการเรียกชื่อของประชาชน ซึ่งใน

^{๖๖} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗๐

^{๖๗} ไพโรจน์ พลเพชร, เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. ๒๓ เมษายน ๒๕๔๗

กระบวนการนี้จะต้องได้รับการลงนามสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วยเป็นต้น^{๙๔}

สำหรับประเทศไทย การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ในกรณีที่เป็นกรเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๑๐๐ คน ขึ้นไป ที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องแล้วจะต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปใช้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเพื่อดำเนินการปิดประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมาย ไปลงชื่อตามหลักเกณฑ์และเวลาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อ โดยจะต้องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศ^{๙๕}

ส่วนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนไว้ว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาได้ว่า ขั้นตอนในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนอาจใช้ระยะเวลายาวนานหลายปีกว่าจะได้จำนวนลายมือชื่อของผู้สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการกำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ในกรณีอาจเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเป็นเวลานานหลายปี ซึ่งส่งผลให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอจะต้องใช้เวลานานหลายปีในการรวบรวมลายมือชื่อประกอบกับกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา โดยปกติก็จะใช้เวลาในการพิจารณาที่ยาวนานเช่นกัน^{๙๖}

ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนไว้เป็นระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนเช่นเดียวกับกระบวนการของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น คณะผู้จัดทำเห็นว่าน่าจะมีประโยชน์มากกว่า โดยเฉพาะจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามี

^{๙๔} วนิตา แสงสารพันธ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๓๑ น. ๙๔.

^{๙๕} เพิ่งอ้าง, น. ๙๔.

^{๙๖} เพิ่งอ้าง, น. ๙๔ - ๙๕.

ส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น การที่ไม่กำหนดเวลาไว้อาจทำให้ประชาชนอาจนิ่งนอนใจและความสนใจของประชาชนก็อาจเปลี่ยนแปลงไปสู่เรื่องใหม่อื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลัง และส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นปัญหานั้นจะลางเลือนไปจากความสนใจของประชาชนได้^{๓๓}

๒. ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอน

การพิจารณาของรัฐสภา

แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ จะได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง ในแง่ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังรายละเอียดข้างต้นของรายงานการศึกษาฉบับนี้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักเกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ขึ้นมากมาย โดยเฉพาะปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ปัญหาเรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย ขาดการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของแต่ละปัญหาดังนี้

๒.๑ การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การตรวจสอบเอกสารรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดทั้งเอกสาร บัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายให้อำนาจประธานรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการงานในส่วนนี้ได้ถูกกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ปฏิบัติตามประกาศรัฐสภา ข้อ ๑๒ ซึ่งเห็นได้ว่างานดังกล่าวเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมาก อย่างน้อยร่างพระราชบัญญัติ ๑ ฉบับ มีเอกสารประกอบประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ แผ่น เป็นการเพิ่มภาระให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีงานประจำ ในส่วนที่ปฏิบัติอยู่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรนั้นมากมายอยู่แล้ว ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือจากหน่วยงานภายในต่างๆ มาปฏิบัติงานและขาดสถานที่ปฏิบัติงานที่เป็นสัดส่วนในการเก็บรักษาเอกสารต่าง ๆ แม้ว่าการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยจะสามารถดำเนินการ

^{๓๓} เฟิงฮ้าง, น. ๙๕.

ได้ง่ายกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในต่างประเทศ เพราะการใช้สิทธิในประเทศไทยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัว และไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้เข้าร่วมชื่อเสนอกฎหมายจะต้องกระจายมาจากทุกจังหวัดของประเทศไทยเป็นสัดส่วนเท่าใดด้วย ดังนั้น ในการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการ จึงสามารถจะดำเนินการได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตกเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ได้โดยเหตุที่สามารถดำเนินการได้ง่ายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องดำเนินการกระบวนการตรวจสอบเอกสารและลายมือชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่ออย่างละเอียดและเข้มงวด ว่าผู้ร่วมเข้าชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและไม่เป็นผู้เสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในขณะที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และเป็นผู้ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานรัฐสภาจะต้องตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นเปิดจากความไม่ทันสมัยของข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ เนื่องจากการบันทึกและเก็บรักษาข้อมูลของประชาชนยังกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ หลากหลายสังกัด และข้อมูลดังกล่าวไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ ดังนั้น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะต่าง ๆ ของประชาชน อันเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เช่น การเป็นผู้มีสิทธิหรือเสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงอาจไม่ได้รับการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้นในการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานรัฐสภา จึงอาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงระหว่างข้อมูลของประชาชนที่แนบมาพร้อมกับคำร้องเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับข้อมูลที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ก็ได้^{๙๙}

ในทางตรงข้ามอาจมองได้ว่า กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ประชาชนยื่นเข้ามาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในชั้นตอนนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานรัฐสภาได้เลย ซึ่งหมายความว่าประธานรัฐสภาสามารถที่จะใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบนานเท่าใดก็ได้^{๑๐๐} ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่สำคัญ และมีผลกระทบทางการเมืองและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ประธาน รัฐสภาจึงสามารถที่จะใช้เวลาใน

^{๙๙} พัทธ์พัทธ์ ปรียาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๕๓ น.๑๐๖ - ๑๐๗

^{๑๐๐} วนิดา แสงสารพันธ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓๑ น.๙๖.

การตรวจสอบความถูกต้องได้เป็นเวลานาน อันเป็นการยืดเวลากระบวนการออกไป และส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จและสร้างอุปสรรคให้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ดังนั้นเพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ ควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยประธานรัฐสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นมากกว่าเดิม

สำหรับปัญหาประเด็นนี้ เป็นการมองต่างมุม ฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารคือ ประธานรัฐสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานดังกล่าวมีความยุ่งยากและให้เวลานาน เพราะมีเอกสารจำนวนมาก ขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ หลากหลายสังกัด ส่วนฝ่ายประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายก็มองว่าการไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการนำระบบการจัดการฐานข้อมูล (data base) ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ การจัดการฐานข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยอาจอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยจัดการได้

๒.๒ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

เมื่อพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของไทยแล้วพบว่า ร่างกฎหมายต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๙๒ ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ประกอบกับมาตรา ๑๗๒ ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งหมายถึงรวมถึงร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอด้วย ดังนี้ ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ในกรณีที่รัฐสภารับร่างกฎหมายไว้พิจารณาโดยอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการเพิ่มเติมหรือตัดทอนถ้อยคำในลักษณะที่อาจจะกระทบต่อเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนจะต้องเสนอร่างกฎหมายอย่างถูกแบบแผน ประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและหลักเกณฑ์อื่นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนี้จะพบว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะเป็นร่างที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนผู้ซึ่งไม่

มีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายอันเป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งอาจส่งผลให้หลักการและเหตุผลที่ประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวมีความคลุมเครือจนเกิดการแปรญัตติแก้ไขกันอย่างกว้างขวางระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาและประกาศใช้ มีเนื้อหาที่แตกต่างและไม่ตรงกับความต้องการจริงๆ ของประชาชนได้^{๔๐}

ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะพบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างกฎหมายให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลยและเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆหรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วย สภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของประเทศเยอรมันแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลังการแก้ไขสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน อันเป็นจุดที่แตกต่างจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยซึ่งอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์

กรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออันทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายผิดไปจากความต้องการของประชาชน ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชนที่ดำเนินการด้วยความยากลำบากต้องสิ้นสุดลงและกฎหมายที่ประชาชนต้องการให้มีสภาพบังคับตามหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในการบริหารจัดการหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายทั้งนี้กรณีในต่างประเทศใช้กลไกการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ สำหรับประเทศไทยโดยบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ของ

^{๔๐} เห่งอ้าง, น.๑๐๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะการแสดงประชามติตามมาตรา ๒๑๕ นั้น ไม่เปิดโอกาสประชาชนเป็นผู้ตัดสิน โดยในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้สั้นๆ ว่า “การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น” ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการออกเสียงประชามติและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ขึ้นอยู่กับความเห็นและกลไกของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยปริยาย^{๕๖}

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน นั้น รัฐสภาอาจแก้ไขร่างกฎหมายของประชาชนในสาระสำคัญหรือหากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในเนื้อหาอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกันให้รัฐสภาพิจารณา อาจทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้เนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากจะมีการกำหนดให้ยึดร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ซึ่งทำให้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาต่างจากหลักการหรือเนื้อหาของบางประการที่ประชาชนเสนอก็ได้ดังปรากฏตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คณะผู้จัดทำเห็นว่า ในกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายโดยจัดทำเป็นบทบัญญัติที่ถูกต้องตามแบบแผนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้สภาพิจารณา ในกรณีนี้สภาไม่ควรที่จะมีอำนาจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเนื้อหาความในร่างกฎหมายนั้น แต่อย่างใดอันส่งผลให้หลักการในร่างกฎหมายของประชาชนนั้นเปลี่ยนแปลงไปไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในทางตรงข้ามรัฐสภายังคงมีอำนาจในการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอยู่เช่นเดิมโดยสมบูรณ์ ดังนั้นหากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอรัฐสภาก็ไม่ควรมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายดังกล่าวและควรปล่อยให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป แต่หากเห็นชอบก็พิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปโดยไม่มีการแก้ไขให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน

^{๕๖} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๗๐ น.๑๗.

๒.๓ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

เนื่องจากเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นไปตามกรอบกติกาแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามี การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ กำหนดให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดเวลาว่า สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในกำหนดเวลาใด อย่างไร นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการทางการเมืองที่จะมีอิทธิพลต่อการ กำหนดวาระการประชุมว่าจะพิจารณาเรื่องใดในลำดับต้นๆ และมีอิทธิพลต่อความเห็นของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา^{๓๖}

๒.๔ การมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นในกระบวนการพิจารณาในชั้นต่างๆ ของรัฐสภา แม้รูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะ "สมบูรณ์" เพียงใดก็ตาม แต่ประชาชนก็มีเพียงแต่สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เท่านั้น และนอกจากนี้แล้วแม้ข้อ ๑๒๔ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ จะ กำหนดไว้ว่า "ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถ้าสภาไม่มีมติรับหลักการให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาในวาระสอง ในการตั้ง คณะกรรมการให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตามจำนวนที่ประธานเห็นสมควร" ก็ ตาม แต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวก็ต้องผ่านขั้นตอนรับหลักการไปก่อน ดังนั้น หากสภาผู้แทนราษฎร "ปฏิเสธ" ในวาระแรกไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปและจำนวนที่สมควรก็ขึ้นอยู่กับประธานสภาที่จะพิจารณาเท่านั้น ไม่มีหลักประกันในสัดส่วนของประชาชน

^{๓๖} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๗๐ น.๑๖.

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยที่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงอันเป็นที่ปรากฏในปัจจุบันว่าการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมักจะเกิดการบิดเบือนจากหลักการที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" ซึ่งมีหลักการที่ว่าต้องมีผู้แทนของปวงชนเข้ามาทำหน้าที่แทนปวงชน ดังนั้นการใดที่ผู้แทนปวงชนได้กระทำลงไปจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ "เจตนารมณ์ของประชาชน" แต่ความเป็นจริงการใช้อำนาจของผู้แทนปวงชนมักเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของปวงชน ดังนั้นในหลายประเทศจึงได้มีวิธีการที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนปวงชนขึ้นโดยนำเอากลไกของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า การเมืองภาคประชาชน เข้ามาใช้

การนำระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เป็นการนำมาเพื่อเสริมความบกพร่องของระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนซึ่งเรียกกันว่าเป็นประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed system)

กระบวนการในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน นับเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยที่ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน พบว่าได้มีการใช้กลไกนี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในรายละเอียดปรากฏในรายงานการศึกษาระดับนี้ในบทที่ ๓

สำหรับประเทศไทยได้นำกลไกของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง มาใช้ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๘๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ แต่ด้วยการที่ประเทศไทยค่อนข้างยึดติดกับรูปแบบการปกครองแบบผู้แทนเป็นอย่างมากจึงทำให้กลไกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบผสมดังกล่าวแล้วนั้นไม่สมบูรณ์เหมือนอย่างในต่างประเทศ กระบวนการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังไม่เป็นของประชาชนโดยแท้จริง

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทยแล้วพบว่า มีข้อบกพร่องหลายประการทั้งปัญหาทางเทคนิคกฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ การที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติกลไกดังกล่าวไว้ก็เป็นไปภายใต้เจตนารมณ์ ที่จะปฏิรูปการเมือง และภายใต้แนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยนั้น อยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน การออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน การที่ประเทศไทยได้กำหนดให้รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันแท้จริง แต่เนื่องจากองค์กรผู้แทนนั้นอาจใช้อำนาจอธิปไตยนั้นอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของประชาชน การควบคุมตรวจสอบผู้แทนราษฎรที่มีใช้อยู่จึงไม่เพียงพอจึงได้มีการแก้ไขปัญหาโดยนำกลไกของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เพื่อเป็นการเสริมโดยให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ทั้งๆ ที่การปกครองโดยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนจะเป็นคนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนและผู้แทนราษฎรก็จะเป็นสถาบันซึ่งจะเป็นตัวแทนในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาปัญหาที่ผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนโดยอาศัยความเป็นผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องของตนแล้ว จึงควรที่จะยังคงมีการนำกลไกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้เพื่อเป็นส่วนเสริม และแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนดังกล่าว แต่การจะใช้กระบวนการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดย่อมมีข้อพึงระวังและมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อเป็นการช่วยเสริมให้วิธีการดังกล่าวใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องกำหนดมาตรการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้เพื่อเป็นการเสริมระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ควรจะมีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเสริมให้กระบวนการดังกล่าวสามารถใช้ได้ผลจริงและสัมฤทธิ์ผลโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และนอกจากจะควรแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติในประเด็นดังกล่าวแล้วข้างต้นในบทที่ ๔ รัฐควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่ประชาชนกำลังดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างทั่วถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการและเหตุผลตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายอย่างเต็มโดยมีเหตุผลซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่

เห็นด้วย อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนคิดตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและรับฟังความเห็นของผู้อื่น และจะเป็นการช่วยให้ประชาชนหันมาสนใจการเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยแล้วพบว่า กระบวนการดังกล่าวกลับมิได้กำหนดการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายให้เป็นอำนาจของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นรูปแบบที่ไม่ครบองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงซึ่งมีปัญหาตามมาว่า ควรจะมีการแก้ไขให้มีความเป็นประชาธิปไตยทางตรงโดยสมบูรณ์หรือไม่ ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากบริบททั้งทางสังคมและการเมืองแล้วจะพบว่าประชาชนชาวไทยยังไม่มีความพร้อมเนื่องจากในสภาพที่เศรษฐกิจและสังคมยังย่ำแย่ ประชาชนทั่วไปยังไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอย่างแท้จริง ประกอบกับสังคมในปัจจุบันมีกลุ่มผลประโยชน์มากมายและมีการขัดกันของผลประโยชน์มาก ประชาชนจึงยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นพลังทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการดำรงชีวิตที่เรียบง่ายของคนไทยไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่มีได้เกี่ยวข้องกับตนเองโดยตรง ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการก่อตัวของพลังทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะพลังทางการเมืองจะมีโอกาสก่อตัวขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนมีความสนใจสิ่งต่างๆ รอบตัว ซึ่งแตกต่างกับในต่างประเทศที่มีพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่มีพอเพียง ดังนั้น จึงสามารถที่จะใช้สิทธิของตนออกเสียงเพื่อสร้าง "เงื่อนไบบังคับ" แก่ผู้ว่าการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของตนได้^{๔๔}

ซึ่งหากได้มีการแก้ไขกระบวนการในบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้นและประกอบกับรัฐให้ความสำคัญกับการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่ประชาชนได้เข้าร่วมเสนอกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไปได้ทราบแล้วก็น่าเชื่อได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยจะสามารถพัฒนาไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และสามารถที่จะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแน่นอน ทั้งยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งที่จะแก้ปัญหของสังคมไทยโดยเปลี่ยนระบบการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมืองและ

^{๔๔} อมร จันทรสุมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๕),

ปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนของนักการเมืองให้เป็นระบบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับอีกด้วย

ภาคผนวก

ข้อมูลจาก สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง**

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

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 เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการ กำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาการเกษตร และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตาม นโยบายการเกษตร อันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคการเกษตรและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่าง ยั่งยืนในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้จึงต้องมีกฎหมายส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน และทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศน์ธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา 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 และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่น้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ไม้" หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม้ที่ยังยืนต้น หรือล้มลงและให้ความหมายรวมถึง ราก ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัวเหง้า เศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำวิธีการอื่นใด

"ทำไม้" หมายความว่า ตัด ฟัน ถาก โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ให้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

"ของป่า" หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ได้แก่

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

(๒) หญ้า อ้อ พง แวม หรือ คา กก กระจุต กล้ายไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

พ.ศ.
.....

หลักการ

ให้ตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติและกองทุนหมู่บ้าน

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรให้ตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติและกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร เพื่อที่จะกระจายงบประมาณให้เป็นแหล่งเงินทุนขั้นต้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในหมู่บ้าน และชุมชนทั่วราชอาณาจักร ที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนซึ่งจะทำให้เกิด ผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจของชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูและ พัฒนาชาติต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันด้านสุขภาพระบบเดียวสำหรับประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในทุกระดับ

เหตุผล

มนุษย์ทุกคนสมควรได้รับการดูแลสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๔ ได้ระบุถึงศักดิ์ศรีมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ในมาตรา ๕๒ บุคคลมีสิทธิรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน ผู้ยากไร้มีสิทธิรับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ รัฐพึงจัดบริการอย่างทั่วถึงและอย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อเหตุการณ์ที่ระบุในมาตรา ๘๒

ความพยายามของรัฐที่ผ่านมาในการขยายความครอบคลุมด้านสวัสดิการรักษายาบาลยังคงเป็นปัญหาที่มีประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ และขณะเดียวกันคนที่ได้รับสวัสดิการรักษาที่ต่างระบบกันก็ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน มีความแตกต่างกันระหว่างสวัสดิการในระบบข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ ประกันสังคม และระบบสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยซึ่งในนี้รวมถึง เด็ก คนชรา ผู้พิการ ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเนื่องมาจากระบบการจัดการที่แยกเป็นหลายกองทุน ที่ดำเนินงานโดยหลายหน่วยงาน รัฐมีการจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพในจำนวนที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพการรักษาที่ได้รับ นอกจากนี้ในกลุ่มประชาชนที่ได้รับการสงเคราะห์แม้ว่าจะได้รับสวัสดิการแล้วก็ตามยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพการบริการที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทั้งทางกายและใจให้กับผู้รับบริการด้วย เช่น ถูกเรียกเก็บเงินล่วงหน้า การได้รับยาคุณภาพแตกต่างกับสวัสดิการอื่น การไม่ได้รับข้อมูลการรักษาที่รอบด้าน การถูกปฏิเสธการรักษา นอกจากนี้ปัญหาการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบระบบบริการดูแลสุขภาพ ทำให้การจัดบริการในแต่ละชุมชนไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในท้องถิ่น และทำให้สูญเสียองค์ความรู้ดั้งเดิมของชุมชนในการดูแลสุขภาพ

กฎหมายฉบับนี้จึงได้บัญญัติให้สอดคล้อง และรับรองบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถใช้อย่างแท้จริง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างหลักประกันแก่บุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกันในด้านสวัสดิการดูแลสุขภาพ โดยมีกองทุนหลักประกันสุขภาพเพียงกองทุนเดียว เพื่อให้มีการกำกับดูแลด้วยมาตรฐานการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพ ครอบคลุม มีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน โดยให้

ประชาชน องค์กรท้องถิ่นในทุกระดับสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดระบบบริการสุขภาพของชุมชน การ
ควบคุมตรวจสอบบริการ และก่อกำหนดพัฒนาระบบบริการ

(ร่าง)
พระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
พ.ศ....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนถ้วนหน้า

มาตรา	เจตนารมณ์
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ...."	เนื่องจากประชาชนทุกคนในชาติต้องการหลักประกันเพื่อการส่งเสริมความมั่นคงในด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิที่พึงจะได้รับโดยเท่าเทียมกัน จึงได้กำหนดชื่อให้ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จะให้เกิดหลักประกันสุขภาพแก่ในชาติทุกคน
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานต่างๆ จึงเห็นว่าระยะเวลา ๒ ปีน่าจะเพียงพอในการเตรียมการ ซึ่งอาจจะกระทำได้เร็วกว่านั้นก็ได้ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของรัฐบาล
มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่ง	เนื่องจากการเป็นกรณีบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจมีหลักเกณฑ์อื่นที่ขัดแย้ง จึงให้ใช้กฎหมายฉบับนี้แทน

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของธุรกิจ ความจำเป็นในการปรับโครงสร้างหนี้ และส่งเสริมต่อความสำเร็จของกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

เหตุผล

เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายล้มละลายยังขาดความเหมาะสมในทางปฏิบัติ ไม่ส่งเสริมต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และหลักการสากลของการฟื้นฟูกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้กิจการของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ สามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเพื่อนำไปสู่ความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย และส่งเสริมให้ลูกหนี้สามารถบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของตนเองได้ต่อไป โดยไม่ถูกผู้ได้รับเลือกจากเจ้าหนี้อัดกิจการและทรัพย์สินในระหว่างที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติโดยรวม ดังนั้นจึงสมควรเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ และสมควรแก้ไขในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการตั้งผู้ทำแผน การทำแผนและการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เหตุผล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๑ บัญญัติให้มีการพัฒนาวิชาชีพครู ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่ และพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมวิชาชีพ สมควรกำหนดให้มีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสม สอดคล้องกับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ

เหตุผล

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลในด้านสุขภาพให้ได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักการ ทิศทาง มาตรการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ของระบบสุขภาพโดยรวมให้สามารถสร้างสุขภาพและจัดการกับปัญหาสุขภาพต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์
ของกิจการเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และบุหรื

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์และบุหรื

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีการยอมรับในทางการแพทย์ว่า เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เช่น สุรา รวมทั้งบุหรื
เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทำให้เกิดโรคร้ายหลายชนิดต่อผู้บริโภค และยังส่งผลกระทบต่อ
ครอบครัวหรือผู้ที่อยู่ใกล้เกี่ยวกับผู้บริโภค ทั้งในทางตรงและทางอ้อม นำมาซึ่งความเสียหายต่อ
ทรัพยากรมนุษย์ เศรษฐกิจและสังคมของชาติ รวมถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
ดังนั้นหากมีการนำกิจการดังกล่าวเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ย่อมเป็นการสนับสนุนให้มีการทำลายทรัพยากร
มนุษย์และความสงบสุขของประชาชนในประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

เหตุผล

เพื่อให้การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นไปอย่างทั่วถึง สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทาง สาธารณสุขที่มีมาตรฐานและคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน และควบคุมมิให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดย มิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ อันจะก่อให้เกิดอันตรายและความเสียหายต่อสุขภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการยกระดับการปฏิบัติงานด้านการดูแลสุขภาพประชาชนของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้มีการ ควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้รับบริการ ทั้งด้าน การส่งเสริม สุขภาพ การป้องกันควบคุมโรค การตรวจประเมินสถานะสุขภาพของบุคคล สิ่งแวดล้อม และชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือดูแลสุขภาพเบื้องต้นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงสาธารณสุข ตามมาตรฐานการบริการระดับปฐมภูมิ ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสาธารณสุข ชุมชน และจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปผลของร่าง พ.ร.บ. ที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ

๑. จำหน่ายเรื่อง เนื่องจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๕๐,๐๐๐ คน จำนวน ๗ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. สถาบศรกรแห่งชาติ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. จัดแจงการผลิตและจำหน่ายเหล็กพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ.

๒. ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

๓. ตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง จำนวน ๒ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. ล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. สภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

๔. หลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. เงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

๕. อยู่ในระหว่างรอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปยืนยัน จำนวน ๓ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ.

๖. อยู่ในระหว่างการดำเนินการเตรียมปิดประกาศ จำนวน ๒ ฉบับ
 - ร่าง พ.ร.บ. ควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และบุหรี่ พ.ศ.
 - ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ จำนวน ๑๖ ฉบับ
โดยแบ่งออกเป็น

๑. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง จำนวน ๑๐ ฉบับ
๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๖ ฉบับ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง จำนวน ๑๐ ฉบับ

๑. ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ.

นายจรัล ขาสัก เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๒,๖๕๘ คน

๒. ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. .

แพทย์หญิง อรพรรณ เมธาธิลกุล เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๔๓,๒๒๘ คน

๓. ร่าง พ.ร.บ. สภากษัตริย์แห่งชาติ พ.ศ.

นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๒๕,๓๖๖ คน

๔. ร่าง พ.ร.บ. กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.

นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๒

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๓๖,๗๔๘ คน

๕. ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

นางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๒,๘๓๗ คน

๖. ร่าง พ.ร.บ. ล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ.

นายเชียรช่วง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๓๖,๕๑๓ คน

๗. ร่าง พ.ร.บ. เงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

นายถวิล น้อยเขียว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๖

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๔,๕๒๐ คน

๘. ร่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ คน

๙. ร่าง พ.ร.บ. ควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเครื่องดื่มน้ำที่มีแอลกอฮอล์และนุหรี พ.ศ.

พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๖๓,๔๕๕ คน

๑๐. ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.

นายไพฑูรย์ สมแก้ว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๖๗,๑๐๑ คน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๖ ฉบับ

๑. ร่าง พ.ร.บ. สภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

นายพรม ดิชาวัน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๖๔,๓๖๘ คน

๒. ร่าง พ.ร.บ. ธนาการหมู่บ้าน พ.ศ.

นายเงิน ไชยสีวามงคล เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕,๘๓๑ คน

๓. ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ.

นายสุวิทย์ นิคมภักดิ์ เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๘๐ คน

๔. ร่าง พ.ร.บ. จัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ.

นายอุดม สมประสงค์ เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๘,๘๕๕ คน

๕. ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ.

นายชีวิน ชายชีวินลิขิต เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๓,๒๐๕ คน

๖. ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ.

นายประสิทธิ์พงษ์ แดงอ่อน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๖,๐๓๐ คน

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนะ
<p>๑. วันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เหตุผล เนื่องจากมาตรา ๕ กำหนดว่าบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งจากการปฏิบัติที่ผ่านมาการเกิดปัญหาว่าจะถือวันใดเป็นวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายระหว่างวันที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละคนกรอกข้อความลงในแบบ ขก.๑ หรือวันที่ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา ทั้งนี้ควรกำหนดให้ชัดเจน เพราะจะมีผลต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p>	<p>ควรเพิ่มนิยามในมาตรา ๓ โดยกำหนดความหมายของข้อความว่า "วันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย" ให้ชัดเจนว่าหมายถึงวันใด</p>
<p>๒. ขั้นตอนการดำเนินการต่อไป กรณีร่างพระราชบัญญัติไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เหตุผล เนื่องจากมาตรา ๘ กำหนดว่าเมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องแล้ว ให้จัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ซึ่งส่วนหนึ่งคือการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่ ถ้าเห็นว่าถูกต้องก็ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อต่อไป แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้</p>	<p>ควรจะบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนว่ากรณีที่ร่างพระราชบัญญัติไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ จะให้ดำเนินการอย่างไร เช่น ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง หรือแจ้งผู้แทนการเสนอกฎหมายเพื่อให้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติใหม่ให้เป็นไปตามมาตรา ๕</p>
<p>๓. เอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการยื่นคำร้องคัดค้าน เหตุผล ปัจจุบันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการยื่นคำร้องคัดค้านต้องให้เอกสารทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งทำให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายร้องเรียนมาว่าเป็นอุปสรรคในการรวบรวมเอกสารโดยทำให้รวบรวมได้ยากและช้าขึ้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่มีแต่บัตรประชาชนพกติดตัว ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการ</p>	<p>ควรให้มีเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียงอย่างเดียวคือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน</p>

<p>เข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลใดๆออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ก็ใช้เอกสารเพียงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น ประกอบกับการตรวจสอบภูมิฐานะของกรรมการปกครองจะใช้เพียง เลข ๑๓ หลักในบัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้นเอกสารประกอบการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการยื่นคำร้องคัดค้านจึงมีมากเกินไป</p>	
<p>๔. ขั้นตอนการดำเนินการกรณีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวน ไม่ครบ ๕๐,๐๐๐ คน</p> <p><u>เหตุผล</u> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดว่าในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ คน จะให้ดำเนินการอย่างไร มีเพียงกำหนดไว้ในประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อ ๙ และ ๑๐ ว่า กรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ คนให้ประธานรัฐ สภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมาย จัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ภายใน ๓๐ วันนับแต่ ได้รับแจ้ง แต่ไม่ได้กำหนดว่าถ้าครบ ๓๐ วันแล้วยังเข้าชื่อเพิ่มเติมไม่ ครบ ๕๐,๐๐๐ คนจะให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร เช่น ให้ยื่นเพิ่มเติม ได้เรื่อย ๆ จนกว่าจะครบหรือให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง</p>	<p>ควรมีการกำหนดในพระราช บัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือใน ประกาศรัฐสภาให้ชัดเจนว่า กรณีที่ ครบกำหนดเวลา ๓๐ วันที่ให้ยื่น รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่ม ติมให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คนแล้ว จะ ดำเนินการอย่างไรต่อไป เช่น อาจ จะให้โอกาสยื่นเพิ่มเติมได้อีกหรือ ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง</p>
<p>๕. การปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่มีกำหนดเวลา</p> <p><u>เหตุผล</u> เนื่องจากมาตรา ๘ กำหนดเพียงว่าให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อ เสนอกฎหมายโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยยื่นคำร้องคัด ค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อภายใน ๒๐ วันนับ แต่วันปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่กฎหมายไม่ได้ กำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศว่าให้ปิดประกาศนานเท่าใด ดัง นั้นจึงเกิดปัญหาว่าบางครั้งเจ้าหน้าที่ปิดประกาศไม่ถึง ๒๐ วันทำให้ ประชาชนไม่ทราบว่าได้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมายแล้ว</p>	<p>ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการปิด ประกาศให้ชัดเจน เพื่อจะได้ไม่เกิด ปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ อาจ จะกำหนด ๒๐ วันเพื่อให้สอดคล้อง กับระยะเวลาการยื่นคำร้องคัดค้าน ก็ได้</p>
<p>๖. สถานที่ในการปิดประกาศ</p> <p><u>เหตุผล</u> ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่งกำหนดสถานที่ในการปิดประกาศไว้ คือ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนา</p>	<p>ควรเพิ่มคำว่า "ตามที่เห็นสมควร" เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุล พินิจในการกำหนดสถานที่</p>

<p>แนบ เห็นได้ว่ามีสถานที่ที่ต้องปิดประกาศเป็นจำนวนมาก ยากต่อการปิดประกาศให้ครบทุกที่</p>	
<p>๘. อำนาจในการวินิจฉัยหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p><u>เหตุผล</u> เนื่องจากตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภา มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมานั้นมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่ ซึ่งก่อนจะถึงกระบวนการนี้จะต้องผ่านจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียก่อน ดังนั้น หากต่อมาประธานรัฐสภาเห็นว่าไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ และจำหน่ายเรื่องไป ก็จะเป็นการเสียเวลาและสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอมานี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้หมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้หมวด ๓ หรือหมวด ๕ ก็อาจจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบก่อนเพื่อให้ไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไข</p>
<p>๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p><u>เหตุผล</u> เนื่องจากการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรา ๘ เรื่องการปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและรวบรวมคำร้องคัดค้านนั้นจะต้องขอความร่วมมือและประสานงานกับข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานครซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรเนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีงานประจำมากอยู่แล้ว</p>	<p>ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ร่วมกับประธานรัฐสภา</p>
<p>๑๐. การแต่งตั้งผู้รวบรวมคำร้องคัดค้านในเขตกรุงเทพมหานคร</p> <p><u>เหตุผล</u> เนื่องจากในกรุงเทพมหานคร ประธานรัฐสภาจะแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับคำร้องคัดค้าน แต่ผู้มีหน้าที่รวบรวมคำร้องคัดค้านในทางปฏิบัติคือผู้อำนวยการเขตซึ่งอยู่คนละสายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการรวบรวมคำร้องคัดค้าน</p>	<p>ควรเพิ่มปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขตให้เป็นผู้รับและรวบรวมคำร้องคัดค้าน</p>
<p>๑๑. งบประมาณในการดำเนินการปิดประกาศและรวบรวมคำร้องคัดค้าน</p>	<p>ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้</p>

<p>เหตุผล เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือเป็นภาระของหน่วยงานที่ขอความร่วมมือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการถ่ายเอกสาร</p>	<ul style="list-style-type: none">- งบประมาณในการจัดทำสำเนาบัญชีรายชื่อ- งบประมาณค่าพาหนะในการเดินทางไปปิดประกาศของเจ้าหน้าที่- งบประมาณเพื่อให้ข้าราชการสำนักการประชุมติดตามและประสานงานในการปิดประกาศและรวบรวมคำร้องคัดค้าน- งบประมาณเพื่อจัดซื้อบอร์ดสำหรับปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย
---	---

ร่างพระราชบัญญัติ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ร่วมกันเข้าชื่อเสนอมาแล้ว จำนวน ๑๖ ฉบับ
โดยแยกออกเป็นดังนี้

๑. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง จำนวน ๑๐ ฉบับ
๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๖ ฉบับ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง จำนวน ๑๐ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม
ในสถานประกอบการ พ.ศ.

พ.ญ. อรพรรณ เมธาติลกุล เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๑๐ พ.ค. ๔๒	ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากมี จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อวันที่ ๘ พ.ย. ๒๕๔๒	มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมายทั้งหมด จำนวน ๔๓,๒๒๘ คน

๒. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.

นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๙ มิ.ย. ๔๒	ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากมี จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อวันที่ ๑๙ ม.ค. ๒๕๔๓	มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมายทั้งหมด จำนวน ๒๕,๓๖๖ คน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

นายจรัส ชาล็ก เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๘ ก.พ. ๔๒	<p>- เมื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้สิทธิถูกต้องครบตามที่กฎหมายกำหนด ประธานรัฐสภาจึงเสนอ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ให้รัฐสภาพิจารณา</p> <p>- วันที่ ๕ ก.ค. ๒๕๔๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีมติรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อ วันที่ ๙ พ.ย. ๒๕๔๓ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>- รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ ๖ ม.ค. ๒๕๔๔ ซึ่งมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ร้องขอตาม มาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ต่อไป และที่ประชุมรัฐสภาให้ความเห็นชอบพิจารณา</p> <p>- วันที่ ๓๐ พ.ค. ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. จำนวน ๓๕ คน โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๘ คน ร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย</p> <p>- วันที่ ๗ พ.ย. ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบ ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. และส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา</p> <p>- วันที่ ๑๕ มี.ค. ๒๕๔๕ ที่ประชุมวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญฯ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา แต่ยังมีได้ พิจารณาในคณะกรรมการร่วมกัน เพราะอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ ที่ประชุม ได้มีมติเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปตาม มาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ คณะรัฐมนตรีร้องขอ ขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษาของ คณะกรรมาธิการร่วมกัน</p>	<p>มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้อง จำนวนทั้งสิ้น ๕๒,๖๙๘ คน</p>

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.

นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๘ ส.ค. ๕๒	<ul style="list-style-type: none">- เนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคน- ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อขออนุญาต และประธานรัฐสภาอนุญาตให้ถอนเรื่องได้ เมื่อวันที่ ๑๗ พ.ค. ๒๕๕๔	มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน ๓๖,๗๕๘ คน

๕. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

นางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๖ มี.ค. ๔๔	<p>- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้สิทธิถูกต้องครบตามที่กฎหมายกำหนด จึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวโดยมีกำหนดการรับคำร้องคัดค้านระหว่างวันที่ ๕ พ.ย.-๑๕ ธ.ค. ๔๔ เป็นเวลา ๒๐ วัน</p> <p>- ในระหว่างการดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อเพื่อนำไปปิดประกาศนั้นคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยเหตุผลคือต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงไม่สามารถชะลอเรื่องไว้จนกว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสร็จสิ้นได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มผู้แทนการเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ด้วย</p> <p>- วันที่ ๑๕ พ.ค. ๒๕๔๕ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา</p> <p>- วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ วุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>- วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา</p> <p>- ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๑๖ ก ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕)</p>	<p>- มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้อง จำนวน ๕๒,๘๓๗ คน</p>

๖. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(นายเชียรช่วง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย)

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๖ ก.พ. ๔๖	<p>- นายเชียรช่วง กัลยาณมิตร ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้ยื่นเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา</p> <p>- ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วนและใช้สิทธิถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน ๙๗,๑๓๕ คน จึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน จำนวน ๘๒๕ คน ดังนั้น จึงมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้อง จำนวน ๙๖,๓๑๐ คน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้อนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นเรื่องด่วน เพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ ๑ แต่ยังมีได้พิจารณา เพราะอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มิได้ร้องขอให้พิจารณาต่อไป ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๘</p>	มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้นจำนวน ๑๓๖,๙๑๓ คน

ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

นายถวิล น้อยเขียว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๙ ต.ค. ๕๖	<p>- นายถวิล น้อยเขียว ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้ยื่นเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา</p> <p>- ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗</p>	มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้นจำนวน ๕๔,๕๒๐ คน

ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ขึ้น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๗ พ.ค. ๔๗	<ul style="list-style-type: none">- นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ผู้แทนการเสนอกฎหมาย ได้ยื่นเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา- ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน และใช้สิทธิถูกต้อง จำนวน ๙๕,๖๘๔ คน- ประธานรัฐสภามีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน จำนวน ๒๗๔ คน ดังนั้น จึงมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้อง จำนวน ๙๕,๔๑๐ คน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติ	มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้นจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ คน

	รับหลักการ ขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งมีจำนวน ๔๗ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้ตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย จำนวน ๘ คน	
--	--	--

**ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการ
เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และบุหรี่ย พ.ศ.**

(พลตรี จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย)

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๐ ก.ค. ๕๘	- พลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้แทนการเสนอกฎหมาย ได้ยื่นเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของ กิจการเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และบุหรี่ย พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา - ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบเอกสาร หลักฐานผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้น จำนวน ๖๓,๕๕๕ คน

ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.

(นายไพฑูรย์ สมแก้ว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย)

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๑๕ ก.ย. ๕๘	- นายไพฑูรย์ สมแก้ว ผู้แทนการเสนอกฎหมาย ได้ยื่นเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา - ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบเอกสาร หลักฐานผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้น จำนวน ๑๖๗,๑๐๑ คน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๖ ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

นายพรม ตีชาวัน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๔ ธ.ค. ๕๒	<ul style="list-style-type: none">- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อส่งเรื่องให้ดำเนินการนำร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา- ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังมีได้พิจารณาเพราะอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และคณะรัฐมนตรีใหม่มิได้ร้องขอให้พิจารณาต่อไป ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๘	<ul style="list-style-type: none">- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๖๔,๓๖๘ คน- ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๙๖ วัน (๒๐ มี.ค.๕๓-๒๓ มิ.ย.๕๓)

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.

นายเงิน ไชยศิวามงคล เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๙ ต.ค. ๕๓	<ul style="list-style-type: none">- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการส่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาส่งจำหน่ายเรื่องเมื่อ วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔	<ul style="list-style-type: none">- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๙,๘๓๑ คน- ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐๐ วัน (๑ มี.ค.๕๓-๘ มิ.ย.๕๓)

ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ.

นายสุวิทย์ นิคมภักดิ์ กับคณะ จำนวน ๒๓๑ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๔ ก.ย. ๕๕	- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการเลือกตั้ง จึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๖	- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๙๘๐ คน - ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐๓ วัน (๑๐ ก.พ. - ๒๓ พ.ค. ๕๖)

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ.

นายอุดม สมประสงค์ กับคณะ จำนวน ๑๑๖ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๑๔ ต.ค. ๕๕	- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการเลือกตั้ง จึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๖	- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๘,๘๙๙ คน - ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐๓ วัน (๑๐ ก.พ. - ๒๓ พ.ค. ๕๖)

ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ.

นายชิวิน ชายชิวินลิขิต กับคณะ จำนวน ๑๘๖ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๒๗ พ.ค. ๔๖	- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗	- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๓,๒๐๕ คน - ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๙๒ วัน (๕ ก.ย. - ๕ ธ.ค. ๔๖)

ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ.

นายประดิษฐ์พงษ์ แดงอ่อน เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

วันที่ยื่น	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
๑๗ พ.ย. ๔๖	- มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ๒๙ พ.ย. ๔๗ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา เพื่อส่งเรื่องให้ดำเนินการนำร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา ๒๓ มี.ค. ๔๘ ประธานรัฐสภาได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ใน หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญฯ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ขณะนี้รอการพิจารณาในวาระที่ ๑	- มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๖,๐๓๐ คน

**ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอ
กฎหมายโดยการจัดการของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง**

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาการเกษตรแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่ประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่เกษตรกรกลับเป็นกลุ่มอาชีพที่มีปากเสียงในระดับนโยบายน้อยมากเป็นเหตุให้เกษตรกรมีระดับการครองชีพอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ และเมื่อเกิดปัญหาที่จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากขาดองค์การทางด้านการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ ในการนี้จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรกมุ่งให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะกรอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเพื่อสามารถจะได้แก้ไขปัญหาด้านการเกษตรได้ตรงประเด็นและเป็นระบบ ประการที่สองเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการประสานงานเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาด้านผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเกษตรกรต่าง ๆ กับภาครัฐกิจของเอกชน และรัฐบาล และประการสุดท้ายเพื่อปรับระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการผลิต การแปรรูป และการตลาดให้เป็นระบบที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการนำไปสู่ระบบการเกษตรแบบยั่งยืนต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน

พ.ศ.

หลักการ

ให้จัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านเพื่อให้ราษฎรในหมู่บ้านมีแหล่งเงินทุนในการพัฒนาชีวิตของราษฎรในหมู่บ้าน เป็นการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจให้ราษฎรในหมู่บ้านพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของหมู่บ้านได้เอง อันจะเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ
ตั้งจังหวัดบึงกาฬ
พ.ศ.

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ เดือน พ.ศ.

เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ
ว่าโดยที่เป็นการสมควรตั้งจังหวัดบึงกาฬ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา
ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้แยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอปุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอเซกา อำเภอพรเจริญ
อำเภอศรีวิไล อำเภอปากคาดและอำเภอโซ่พิสัย ออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคายรวมตั้งขึ้นเป็น
จังหวัดบึงกาฬ และมีเขตท้องที่ตามอำเภอดังกล่าวมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

มาตรา 4 ให้เปลี่ยนชื่ออำเภอบึงกาฬ เป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ

มาตรา 5 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิของจังหวัดหนองคาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
อำเภอตามมาตรา 3 ให้เป็นของจังหวัดบึงกาฬ

มาตรา 6 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำเภอตามมาตรา 3 ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬ

มาตรา 7 ให้โอนข้าราชการและลูกจ้างของอำเภอตามมาตรา 3 ซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬ

มาตรา 8 ให้บรรดาข้อบัญญัติจังหวัด ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของจังหวัดหนองคาย ซึ่งใช้บังคับในอำเภอตามมาตรา 3 คงมีผลใช้บังคับต่อไป โดยให้ถือเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของจังหวัดบึงกาฬจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

มาตรา 9 การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการภาษีอากร การ และการอื่น ๆ ซึ่งปฏิบัติอยู่ในอำเภอในมาตรา 3 ให้ดำเนินไปเช่นเดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง ส่วนรายได้ที่เก็บได้จากอำเภอในมาตรา 3 ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้จัดส่งทางจังหวัดบึงกาฬ

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามมาตรา 102 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากเขตเลือกตั้งที่ 4 เขตเลือกตั้งที่ 5 เขตเลือกตั้งที่ 6 จังหวัดหนองคาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ได้รับการเลือกตั้งจากจังหวัดบึงกาฬ และให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเขตการเลือกตั้งที่ 1 เขตเลือกตั้งที่ 2 เขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดหนองคาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดหนองคาย

มาตรา 11 เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ตามมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ว่าสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากจังหวัดหนองคาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากเขตจังหวัดบึงกาฬ

มาตรา 12 ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ในเขตเลือกตั้งของอำเภอตาม มาตรา 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด บึงกาฬ และให้วาระดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงตามระยะเวลาของสมาชิกภาพแห่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หนองคาย จะสิ้นสุดตามวาระ

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬ ให้ครบตามจำนวนที่พึงมีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ และให้วาระดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงตามระยะเวลาของสมาชิกภาพแห่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จะสิ้นสุดลงตามวาระ

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ เหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากจังหวัดหนองคายเป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตกว้างขวาง มีพลเมืองจำนวนมากและเป็นจังหวัดที่ใกล้เคียงกับชายแดนมีปัญหาผู้อพยพปัญหาการแทรกซึม และการบ่อนทำลายของผู้ไม่ประสงค์ดี และผู้ก่อการร้ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่การปกครอง การรักษาความมั่นคงและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องที่สมควรจะแยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอบึงคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอเซกา อำเภอพรเจริญ อำเภอศรีวิไล อำเภอปากคาดและอำเภอโซ่พิสัย ออกจากการปกครองจังหวัดหนองคาย รวมจัดตั้งเป็นจังหวัดบึงกาฬ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 57 มาตรา 60 และมาตรา 87 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญา (มาตรา 46) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50) สิทธิบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค (มาตรา 57) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกการตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (มาตรา 87) กอรปกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 เมษายน 2517 คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 172/2543 เรื่องหลักเกณฑ์การขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุราแช่ประเภทสุราผลไม้ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 2 เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2543 ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานสุราแช่พื้นเมืองและสุราอื่นนอกจากสุราผลไม้และเบียร์ พ.ศ. 2544 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา ลงวันที่ 3 เมษายน 2543 ทั้งหมดนี้ได้บังคับใช้มานานแล้วและบทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และสถานการณ์ปัจจุบัน จึงสมควรยกเลิกและดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาระสำคัญ

- โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน
- มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน
 - มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
 - มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ทุกฉบับบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบประกาศและคำสั่งซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน
 - มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ.....

หลักการ

แยกอำเภอชุมแพ อำเภอภูเวียง อำเภอสีชมพู อำเภอภูผาม่าน และกิ่งอำเภอหนองนาคำ ออกจากเขตการปกครองของจังหวัดขอนแก่น เพื่อจัดตั้งเป็นจังหวัดชุมแพ เป็นศูนย์กลางกระจายความเจริญ ทางเศรษฐกิจในอำเภอชุมแพ และอำเภอใกล้เคียงให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น และอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนในการเดินทางไปติดต่อราชการในจังหวัดขอนแก่น

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแยกอำเภอชุมแพ เป็นจังหวัดชุมแพ อันประกอบด้วย อำเภอชุมแพ อำเภอภูเวียง อำเภอภูผาม่าน อำเภอสีชมพู กิ่งอำเภอหนองนาคำ ด้วยเหตุผล ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ มีความตื่นตัวของประชาชนในเขตอำเภอชุมแพและอำเภอใกล้เคียง อันจะมีผลดีต่อการค้าขายและการลงทุน ในพื้นที่ให้สูงขึ้น ซึ่งหมายถึง การค้าขาย-เศรษฐกิจในพื้นที่ดีขึ้น ประกอบกับ ด้านสังคม มีประชากรหนาแน่น ด้านภูมิศาสตร์ เป็นประตูกระจายความเจริญสู่ภาคเหนือ และมีระยะทางห่างไกลจากตัวจังหวัด ขอนแก่นเป็นระยะทางประมาณ 82 กิโลเมตร ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกของประชาชนในการติดต่อ ราชการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นในการเสนอร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งจังหวัดชุมแพนี้

จุดสำคัญ-ศักยภาพและปัจจัยเกื้อหนุนต่อการพัฒนาในอนาคต

-ลักษณะที่ตั้งของอำเภอชุมแพ เป็นรอยต่อแดนระหว่างภาคเหนือและภาคอีสานและเชื่อม ต่ออำเภอ จังหวัดใกล้เคียงหลายจังหวัด เช่น หนองบัวลำภู เลย เพชรบูรณ์และชัยภูมิ สามารถเดินทางและ ขนส่งสินค้าไปจังหวัดใกล้เคียงในระยะเวลานั้นสั้น เหมาะสำหรับการก้าวเป็นประตูการค้าระหว่างภาคเหนือ และภาคอีสานและเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

-ด้านเศรษฐกิจ มีภูมิประเทศเหมาะในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มี อาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น ทำนา ทำไร่ ปลูกไม้ดอกไม้ประดับ ทำไร่สวนผลไม้ และมีพื้นที่ส่วนหนึ่ง ติดอ่างเก็บน้ำอุบลรัตน์ ซึ่งเหมาะต่อการประกอบอาชีพประมงน้ำจืด โดยการจำหน่ายเป็นพลาสติก หรือแปรรูป ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเป็นปลาตากแห้ง ปลาร้า สามารถส่งเสริมพัฒนาอาชีพทางเกษตรโดยพัฒนาเป็นแหล่ง อุตสาหกรรมแปรรูปพืชผลด้านการเกษตรได้

-ด้านการท่องเที่ยว ภูมิประเทศเหมาะแก่การพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวหรือสถานที่พักผ่อน หย่อนใจแก่ประชาชนทั่วไปแบบครบวงจร และเป็นศูนย์กลางที่จะเดินทางไปสถานที่ต่างๆ เช่น ภูเวียง เป็น แหล่งท่องเที่ยวและศึกษาทางโบราณคดี เป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติ , ชุมแพ เป็นแหล่งศึกษาโบราณคดี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดภูเก็ต พ.ศ.....

หลักการ

สมควรแยกอำเภอภูเก็ต อำเภอหนองเรือ อำเภอชุมแพ อำเภอสีชมพู อำเภอภูพานและอำเภอหนองนาคำ ออกจากเขตการปกครองของจังหวัดขอนแก่น รวมจัดตั้งเป็นจังหวัดภูเก็ต เพื่อเศรษฐกิจการปกครอง การรักษาความมั่นคงและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึงกัน

ประการสำคัญ คือข้าราชการ พ่อค้าประชาชนชาวอำเภอภูเก็ต ได้พร้อมใจกัน จัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดภูเก็ต ซึ่งพอเพียงที่จะก่อสร้างสถานที่ราชการของจังหวัด เช่น ศาลากลางจังหวัด ศาลจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัด เรือนจำจังหวัด คลังจังหวัด กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดสรรพากรจังหวัด และโรงพยาบาลศูนย์จังหวัดภูเก็ตไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยไม่ต้องใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินแต่อย่างใด

เหตุผล

โดยที่อำเภอภูเก็ตเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่ และเก่าแก่อำเภอหนึ่งซึ่งถูกสร้างมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอยู่ทอง ปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา และตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดขอนแก่น ประชาชนในสมัยก่อนนั้น มักจะเรียกอำเภอภูเก็ตว่าหัวเมืองเอกฝ่ายตะวันตก และในเวลาต่อมาอำเภอภูเก็ตได้แยกออกไปเป็น อำเภอหนองเรือ อำเภอชุมแพ อำเภอสีชมพู อำเภอภูพาน และอำเภอหนองนาคำ

ประกอบกับด้านสังคม มีประชากรหนาแน่น ด้านภูมิศาสตร์เป็นประตูสู่ภาคเหนือและห่างจากจังหวัดขอนแก่น 66 กิโลเมตร ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดภูเก็ต

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม , <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=747>

คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม (สปรย.) เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการประชุม "เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ ใน <http://www.parliament.go.th>

นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น [ตอนที่ 2]", http://www.pub-law.net/article/ac271144b_2.html , ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๔.

_____, "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ", วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, สถาบันนโยบายศึกษา, (กันยายน ๒๕๔๑) : หน้า ๓-๕.

_____, "การจัดทำกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส (ตอน ๑)", วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, สถาบันนโยบายศึกษา, (พฤศจิกายน ๒๕๔๑) : หน้า ๓-๗.

_____, "การจัดทำกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส (ตอน ๒)", วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, สถาบันนโยบายศึกษา, (ธันวาคม ๒๕๔๑) : หน้า ๓-๕.

_____, วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, สถาบันนโยบายศึกษา, (มกราคม ๒๕๔๒) : หน้า ๓-๕.

_____, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พ.ศ.๒๕๓๘.

_____, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญไทย, สถาบันนโยบายการศึกษา, พ.ศ.๒๕๔๑.

เอกสารภาษาไทย (ต่อ)

นันทวัฒน์ บรรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, จัดพิมพ์โดย สภาวิจัยแห่งชาติ,

๒๕๔๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่," ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑)

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ โครงการตำราวิจัยและเอกสารประกอบการศึกษา คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

ปัญจณี เจียมสันตสุขฎิ, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐," วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณະนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

ไพโรจน์ พลเพชร, เดชาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ๒๓ เมษายน ๒๕๔๗.

พิทักษ์พล ปรีชาติ, "ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐", วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘.

วนิดา แสงสารพันธ์ุ, "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓).

วรรณภา ตีระสังขะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส : การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public), <http://pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=๙๓๘>.

เอกสารภาษาไทย (ต่อ)

วิจัย ต้นศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๐.

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ตามกฎหมายฝรั่งเศส" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๔.

เอกสารต่างประเทศ

Axel Tschentscher, The International Constitution Law : Switzerland Constitution [Online]. Available URL: <http://www.rechtsphilosophic.ch>, ๒๐๐๑ (January, ๑๓).

Ballot Initiative Strategy Center, History of the Initiative & Referenda Process, http://www.ballot.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC=%7BA3F0F499-DBFF-4DC7-9A33-E23A3AB663DE%7D

California Constitution, <http://www.leginfo.ca.gov/const.html>

California Secretary of State, A History of California Initiatives: http://www.ss.ca.gov/elections/init_history.pdf, December ๒๐๐๒

California Secretary of State, How to Qualify an Initiative, http://www.ss.ca.gov/elections/initiative_guide.htm

Dane Waters, President of the Initiative & Referendum Institute, The Initiative Process in America: An Overview of How It Works Around the Country, http://www.cainitiative.org/pdf/initiative_process_iri.pdf December ๑๘, ๒๐๐๐.

เอกสารต่างประเทศ (ต่อ)

David Schauffler and Roy Morgan, The Populist I & R Movement, Direct Democracy in Action, http://www.ballot.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC={C0491859-7E15-4775-90AA-258496592625}, June ๑๙๙๖.

Floyd Feeney, School of Law, University of California, Davis, Legal Restrictions Applying to the California Initiative Process, <http://www.cainitiative.org/library/legal-restrict.html>, December, ๒๐๐๐.

Initiative & Referendum Institute, The History of Initiative and Referendum in the United States, <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Quick%20Facts/Handout%20-%20History%20of%20I&R.pdf>

Initiative & Referendum Institute, What is Initiative and Referendum, <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Quick%20Facts/Handout%20-%20What%20is%20IR.pdf>

Initiative & Referendum Institute, What is the Initiative and Referendum Process, <http://www.iandrinstitute.org/Quick%20Fact%20-%20What%20is%20I&R.htm>

M. Dane Waters, An Overview of How It Works Around the Country, http://www.cainitiative.org/pdf/initiative_process_iri.pdf, December ๑๙, ๒๐๐๐.

Walter Baer, Signing Initiative Petitions Online: Possibilities, Problems, and Prospects, <http://www.cainitiative.org/pdf/baer.initiative.pdf> Prepared for The Speaker's Commission on The California Initiative Process, January ๒๑, ๒๐๐๑.

เอกสารต่างประเทศ (ต่อ)

<http://www.iandrinstitute.org/California.htm>

<http://soswy.state.wy.us/election/Process.pdf>

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา นายพิฑูร ทุมศิริ
นายจรุ พันธ์เป็รื่อง
นางบุษกร วรรณะภูติ

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

ผู้ศึกษา นายคุณวุฒิ ตันตระกูล
นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล
นางสาวปิยนุช สว่างแจ้ง
ร.ค.ท.หญิง รัตนาวัลย์ ชัดพันธ์
นายวินัย หิมสุหรี
นายพีรเดช คงเดชา

ควบคุมการพิมพ์และพิสูจน์อักษร

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล
นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล
นางสาวปิยนุช สว่างแจ้ง
ร.ค.ท.หญิง รัตนาวัลย์ ชัดพันธ์
นายวินัย หิมสุหรี
นายพีรเดช คงเดชา

ออกแบบปก ว่าที่ร้อยตรีหญิง ชลธิชา ราศรี

ISBN 974-9614-38-0

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๔๕

จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาคารธนาคารทหารไทย สาขาพญาไท

ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร ๐ ๒๖๔๔ ๕๓๐๕

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร