

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดย นายนิพนธ์ ศรีเมฆ

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมาย โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แม้ในขณะนี้อยู่ระหว่างใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่จะใช้บังคับต่อไปยังคงหลักการดังกล่าวไว้ในร่างมาตรา 66 ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว รวมถึงตลอดถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชน โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทางนิติบัญญัติที่เป็นอุปสรรคของประชาชนในการผลักดันกฎหมายและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณากฎหมาย ทั้งนี้ ได้ศึกษาถึงรูปแบบการเสนอกฎหมายโดยประชาชนและกระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายไทยและกระบวนการนิติบัญญัติไทย รวมทั้งได้รวบรวมแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมาเป็นแนวทางเพื่อค้นหาวิธีแก้ไขและลดอุปสรรคของประชาชนในการเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถผลักดันเจตนารมณ์ของตนผ่านกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการเสนอกฎหมายและผลักดันกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นตั้งแต่การใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งยังไม่เอื้อให้แก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงกระบวนการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาอย่างที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นกรณีนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ หรือกรณีที่อยู่ในระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนที่ยังไม่แล้วเสร็จ กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนที่อยู่ระหว่างดำเนินการไม่สามารถเสนอรัฐสภาได้ทันเวลา รวมถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนทำให้ตัวแทนประชาชน ไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในฐานะกรรมาธิการและไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติของประชาชนให้ตราเป็นกฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการกระบวนการเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง จึงควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 รวมทั้งเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติที่เหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนเพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และเพื่อให้การผลักดันการมีกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

1. บทนำ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจัดแบ่งโครงสร้างทางการเมืองการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย ประกอบด้วย คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตย และอำนาจอตุลาการโดยการใช้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย

รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญซึ่งที่ผ่านมาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมตลอดถึงมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ โดยการใช้อำนาจของรัฐสภาอยู่ในฐานะของผู้แทนปวงชน ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยจึงต้องสะท้อนเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ให้มากที่สุด

รัฐธรรมนูญได้เริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้นนับแต่มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2539 จนนำมาสู่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นช่องทางทางการเมืองของประชาชนโดยตรงเนื่องจากจะมีโอกาสได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาในฐานะกรรมาธิการสัดส่วนหนึ่งในสาม ซึ่งเดิมเปิดโอกาสให้เฉพาะคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายกลับพบปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันกฎหมายได้ ดังนี้

ประการแรก การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่อาจใช้สิทธิได้เต็มที่เนื่องด้วยมีข้อจำกัดบางประการ เช่น กรณีต้องใช้เอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนมาก กรณีไม่มีหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมาย เป็นต้น

ประการที่สอง กรณีที่ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือ เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน วางระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากร จัดสรร รั้ง รักษา จ่ายเงิน โอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน กู้เงิน ค่าประกัน ใช้เงินกู้ หรือดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และที่เกี่ยวกับเงินตราซึ่งรัฐสภาจะพิจารณาได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แต่พบว่ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประชาชนค้างการพิจารณาในขั้นตอนของนายกรัฐมนตรีจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติของประชาชนต่อรัฐสภาได้

ประการที่สาม กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชน หรือเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประชาชนอยู่ระหว่างการพิจารณารอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี หรือกรณีอยู่ระหว่างการตรวจความถูกต้องในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันโดย

คณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและได้รับพิจารณาเป็นหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของประชาชนไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อีก

ประการที่สี่ กรณีประชาชนเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาแล้วจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก แต่กลับไม่ได้รับความเห็นชอบในหลักการทำให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตกไป กรณีเช่นนี้นอกจากประชาชนจะไม่สามารถผลักดันกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้แล้ว ในกระบวนการพิจารณาเรื่องนั้นก็จะไม่มีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการในฐานะกรรมาธิการ ซึ่งต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบในหลักการที่ตัวแทนของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

2. แนวคิด ทฤษฎี และพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นที่ยอมรับว่า “อำนาจอธิปไตย” เป็นของประชาชนทุกคนในฐานะผู้ทรงสิทธิ แต่ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเอง จึงเกิดกลไกการใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางผู้แทนปวงชน และเมื่อใดก็ตามที่ผู้แทนของปวงชนไม่ใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่เป็นไปตามที่ให้สัญญาไว้กับประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิเรียกคืนอำนาจนั้นได้ แต่ในปัจจุบันพบว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกำลังได้รับความสนใจอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้จากรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการใช้อำนาจในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของสาธารณะ รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในเรื่องการเสนอกฎหมาย การลงประชามติ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

อำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดหลัก 3 ประการ ได้แก่ **หลักประชาธิปไตย (Democracy)** ซึ่งการใช้อำนาจต้องเกิดจากความยินยอมของประชาชน และประชาชนมีสิทธิคัดค้านหรือต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง โดยมีหลักการสำคัญคือเคารพในเสียงข้างมากควบคู่กับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นหรือพิทักษ์ประโยชน์ของเสียงข้างน้อย หลักประการต่อมาคือ **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การกระทำใดๆ ต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการปกครองรัฐ และกฎหมายที่จะใช้บังคับก็ต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยด้วย และหลักประการสุดท้ายคือ **หลักนิติรัฐ (Legal State)** โดยการดำเนินการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การปกครองรัฐภายใต้หลักนิติรัฐจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐและประชาชนภายในรัฐผูกพันที่ต้องเคารพกฎหมายทั้งปวงที่ประกาศใช้ ซึ่งแนวคิดการใช้อำนาจดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ

1) การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงไม่ผ่านผู้แทน แต่จะเหมาะกับบริบทของสังคมที่ไม่มีความซับซ้อนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีความพยายามนำมาใช้กับบางเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 เรื่อง คือ (1) การริเริ่มโดยประชาชน และ (2) การตัดสินใจโดยประชาชน

2) การใช้อำนาจอ้อม (Indirect Democracy) เป็นการใช้อำนาจผ่านทางผู้แทน (Representative Democracy) โดยมีหลักที่สำคัญคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอ้อมไทย จึงเป็นผู้ใช้อำนาจอ้อมที่แท้จริง โดยมอบอำนาจผ่านทางผู้แทนของตนตามกลไกในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ใช้ อำนาจโดยผู้แทนอย่างแท้จริง และ (2) ใช้อำนาจอ้อมทางกึ่งผู้แทน

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีแนวคิดสำคัญคือเมื่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ ภายใต้อำนาจการที่ว่าการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนับแต่มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการ ได้แก่

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงเจตนารมณ์ของตนเองที่ต้องการมี กฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย โดยแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ไม่น้อยกว่า 50,000 คน และลดลงเหลือเพียง 10,000 คน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยประชาชน

3) การออกเสียงลงประชามติ เป็นการให้สิทธิประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความ สำคัญซึ่งเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ได้เสียของชาติและของประชาชน

สำหรับสิทธิริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสามารถกระทำได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบที่ไม่ต้อง จัดทำร่างกฎหมาย แต่ให้จัดทำเป็นหัวเรื่องกฎหมายที่ต้องการพร้อมด้วยหลักการเหตุผลประกอบ และ (2) รูปแบบที่ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายอย่างสมบูรณ์

3. กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและ ของประเทศไทย

3.1 กระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบการปกครองรัฐแบบสหพันธ์สาธารณรัฐมีฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาบุน เดสติก (Bundestag) เป็นสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ ถือเป็นสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสภาบุนเดสรัต (Bundesrat) เป็นสภาแห่งมลรัฐ โดยจะมีอำนาจในการตรากฎหมายตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดขอบเขตไว้เท่านั้น ซึ่งบางเรื่องเป็นอำนาจเฉพาะของสภาบุนเดสติกที่มี อำนาจในการตรากฎหมาย เช่น ด้านต่างประเทศ ด้านความมั่นคง เป็นต้น ส่วนบางเรื่องให้อำนาจสภาบุนเดสรัตมี อำนาจร่วมกันในการพิจารณา เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายแรงงาน ระบบการศึกษา เป็นต้น กฎหมายที่จะเสนอต่อสภาบุนเดสติกได้จะเสนออีกแต่โดยรัฐบาลและสมาชิกของสภาบุนเดสติกหรือสมาชิกสภาบุน เดสรัตเท่านั้น โดยประชาชนไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายต่อสภาบุนเดสติกได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณานั้นจะต้องเสนอ ต่อสภาบุนเดสรัตพิจารณาก่อน โดยมีระยะเวลาเพียง 3 สัปดาห์เท่านั้น ก่อนเสนอต่อสภาบุนเดสติกต่อไป ซึ่งสภา บุนเดสรัตสามารถคัดค้านผลการพิจารณาของสภาบุนเดสติกได้ แต่อย่างไรก็ตาม สภาบุนเดสติกก็ยังคงมีอำนาจใน

การลงมติไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านของสภามันเดสรัตด้วยเช่นกัน แต่ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสภา

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา นั้น ด้วยสหรัฐอเมริกามีรูปแบบรัฐเป็นสหรัฐประกอบด้วยรัฐต่างๆ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจเท่าเทียมกัน กฎหมายที่จะใช้บังคับต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ซึ่งการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติใดจะมีการจัดลำดับความสำคัญของร่าง และการลงมติพิจารณาจะพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐบัญญัตินั้นไว้พิจารณา ก่อนจะส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็ออกใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่กรณีเห็นต่างกันจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และส่งร่างที่ผ่านการพิจารณาร่วมกันกลับไปให้แต่ละสภาพิจารณา ซึ่งหากไม่เห็นชอบด้วยก็จะทำให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป แต่หากได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาก็จะสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้แก่แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภาแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย กรณีเช่นนี้ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณา หากเห็นชอบด้วยกันก็ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้วเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยจะมีองค์กรที่มีบทบาทอย่างสูงเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ และ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ซึ่งกลไกเหล่านี้มีผลต่อกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็มีบทบาทสูงต่อการเสนอกฎหมายของประชาชนในกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน

3.2 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายในระดับมลรัฐเท่านั้น และกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละมลรัฐก็มีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องจำนวน ประเภทกฎหมาย แต่สิ่งที่แต่ละรัฐมีลักษณะร่วมกันคือ การกำหนดเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน การเรียกร้องของประชาชน และการออกเสียงประชามติ ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญคือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงลายมือชื่อสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่การจัดทำข้อเสนอการริเริ่มเสนอกฎหมายต้องมีข้อเสนอพร้อมลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น หากสภาไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประชาชนแล้ว ทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกานำข้อเรียกร้องของประชาชนไปทำประชามติเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าต้องการกฎหมายที่เสนอโดยการริเริ่มของประชาชนหรือไม่

3.3 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย

การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายไทยเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประชาชน 50,000 คน เสนอกฎหมายได้ และลดลงเหลือเพียง 10,000 คน ตามรัฐธรรมนูญ 2550 โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายลูกที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการเสนอจำนวนมากส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และที่ผ่านมาไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่สนับสนุนการดำเนินการของประชาชนแบบรวมศูนย์อย่างแท้จริงเนื่องจากเดิมกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ช่วยเหลือการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมาย แต่กฎหมายปัจจุบันตัดช่องทางดังกล่าว โดยเหลือเพียงหน่วยงานที่สนับสนุนในเรื่องการกร่างกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในเรื่องการสนับสนุนกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 4 ปีของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพบว่าประชาชนได้ยื่นคำร้องเพื่อขอรับการสนับสนุนแล้วกว่า 28 เรื่อง ซึ่งบางเรื่องสามารถผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เป็นผลสำเร็จ

4. วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรองรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่สมควรแก้ไข 3 ประเด็น ได้แก่

4.1.1 การใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองควรกระทำได้โดยไม่มีเหตุปัจจัยใดมาเป็นข้อจำกัด ซึ่งที่ผ่านมาพบว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในด้านเอกสารที่ต้องเตรียมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐานยื่นประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งมีการวิจัยแล้วว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องหนึ่งมีต้นทุนกว่าสองแสนบาท ซึ่งรูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศพบว่าใช้เฉพาะเพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่เป็นภาระด้านต้นทุนการดำเนินงานของภาคประชาชนมากเกินไป ควรกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้เพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยอ้างอิงยึดโยงกับหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก

4.1.2 ในอดีตกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ใช้บังคับกลับตบตบทางขององค์กรดังกล่าว คงให้เหลือเพียงหน่วยงานทางวิชาการที่จะสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายเท่านั้นอันได้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การตัดช่องทางดังกล่าวทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่สามารถดำเนินการไปได้เต็มที่ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้วพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรทางวิชาการที่เน้นการทำงานโดยอาศัยองค์ความรู้

ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ซึ่งช่วงเวลาที่ผ่านมามีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับความไว้วางใจและความคาดหวังจากภาคประชาชนมากพอสมควร โดยมีการเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วยดำเนินการกว่า 28 ฉบับ ซึ่งบางฉบับสามารถผลักดันข้อเสนอต่อรัฐสภาจนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้น จึงควรให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการให้การช่วยเหลือและสนับสนุนประชาชนในการร่างกฎหมายและกระบวนการเข้าสู่ของประชาชนแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเสริมให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับมาตรา 6 วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ด้วยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

4.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน แต่กลับกำหนดบทลงโทษอันมีลักษณะเป็นการควบคุม การบัญญัติกฎหมายลักษณะนั้นนอกจากไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีคนกระทำความผิดกฎหมายแล้ว ยังทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ จึงเห็นควรตัดบทบัญญัติที่เป็นเรื่องบทลงโทษออกจากกฎหมายดังกล่าว โดยบังคับใช้กฎหมายอาญาตามปกติแทน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อน เป็นไปตามหลักอำนาจริเริ่มทางการเมืองของรัฐ แต่ด้วยอำนาจดังกล่าวส่งผลต่อการนำร่างพระราชบัญญัติของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากหากนายกรัฐมนตรียังไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับใด ก็จะไม่มีการบรรจุหรือเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาหรือพิจารณาไม่รับรอง ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนที่ดำเนินการเข้าชื่อเสนอผ่านกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง ไม่ว่าจะเป็นจงใจหรือไม่ก็ตาม

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่ฝ่ายบริหารจะใช้พิจารณา ซึ่งเห็นว่าในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของรัฐสภาใช้เวลาไม่เกิน 60 วัน ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายบริหารซึ่งมีทั้งสิ้น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ควรมีระยะเวลาพิจารณาไม่เกินขั้นตอนละ 60 วัน รวมเป็น 180 วัน โดยหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายกรัฐมนตรียังไม่พิจารณาให้คำรับรอง ให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทันที

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นลำดับแรก ไม่ว่าจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนมีหน้าที่พิจารณาเพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวควรสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนด้วย

แต่จากการศึกษาพบว่า ในระหว่างกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนกำลังดำเนินการอยู่ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือขั้นตอนการตรวจสอบหลักฐานการเสนอกฎหมาย หรือรอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และมีการบรรจุวาระเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเห็นชอบในหลักการวาระที่ 1 ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบในหลักการและให้พิจารณาต่อไปในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยไม่รอให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิริเริ่มการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องการแสดงเจตนารมณ์และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะกรรมาธิการ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วก่อนที่ประชาชนจะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตัวแทนของประชาชนต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติและหลักการเหตุผลต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าสามารถนำไปดำเนินการกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้หรือไม่ การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เป็นการละเลยเจตจำนงของประชาชนและตัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายและการพิจารณากฎหมายซึ่งปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจสั่งบรรจุวาระการประชุม ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมที่สภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสม โดยในกรณีที่ตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นเรื่องเพื่อขอเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันได้ต่อเมื่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้ผ่านการดำเนินการทุกขั้นตอนและพร้อมเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายเป็นของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในลำดับถัดไป ซึ่งขั้นตอนที่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เพราะหากไม่ผ่านการพิจารณาในขั้นนี้แล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันได้อีกไม่ได้ ต้องรอให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณารับหลักการไปแล้วตกไปในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน แต่รับหลักการเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติตามช่องทางการเสนอกฎหมายโดยประชาชนสิ้นสุดลง โดยนอกจากร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะไม่ได้มีการพิจารณาแล้ว ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นจะไม่มีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ที่จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเป็นการเฉพาะ ตัวแทนของ

ประชาชนก็จะไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการหนึ่งในสาม ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเรียกร้องของประชาชน จะต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนอันทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไปให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หากรัฐสภายังคงไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณาให้นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการประชามติเพื่อสอบถามประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในโดยการเสนอกฎหมายมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และปัญหาอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาที่มีสาเหตุมาจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการนิติบัญญัติไทย จากการศึกษาวเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยแล้วเห็นว่าสามารถแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนสามารถผลักดันกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายและบัญญัติกฎหมายใหม่ ดังต่อไปนี้

5.1 เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้เอื้อต่อการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน และเพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีภาพลักษณ์ในการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยขอเสนอแก้ไขใน 3 ประเด็น ได้แก่

5.1.1 เสนอให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนใช้เพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นหลักฐานในการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา

5.1.2 เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนการดำเนินการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ในเรื่องการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้ชัดเจน

5.1.3 เสนอให้ตัดบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาออกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนมากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อการควบคุม

5.2 เสนอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดกรอบระยะเวลาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีต้องให้พิจารณาภายใน 180 วัน หากไม่พิจารณาภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ทันที

5.3 เสนอให้การใช้ดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรกรณีสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต้องควรมีร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนหรือไม่ โดยหากตัวแทนประชาชนไม่น้อยกว่า 20 คน ได้ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาว่าจะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้แล้ว ห้ามมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่หลักการและเนื้อหาเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าชื่อของประชาชน เว้นแต่ตัวแทนประชาชนได้แสดงพฤติการณ์ประวิงเวลาในการเข้าชื่อให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด กรณีเช่นนี้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องร่างพระราชบัญญัติของประชาชน

5.4 เสนอให้กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชน ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภาพิจารณาว่าจะรับร่างนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากรัฐสภามีมติไม่รับไว้พิจารณา ให้ตัวแทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องนั้นมีสิทธิเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้จัดทำประชามติร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงว่าต้องการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันในหลายประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10, (ประเทศไทย : พลสยามพรินติ้ง.

จันทนา สุทธิจารี. (2544). การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (2549). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1.(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ.

โกคิน พลกุล. (2529). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย.

. (2538). หลักกฎหมายมหาชน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มานิตย์ จุมปา. (2543). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติธรรม

วนิดา แสงสารพันธ์. (2548). หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน The initiative Process. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วิชญ์ เครื่องงาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์นิติบรรณการ.

สมยศ เชื้อไทย. (กันยายน 2549). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law). พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อมร จันทสมบุรณ์. (2539). **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย** . กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคอนราดอเด็นเนาเวอร์.

งานวิจัย

ถวิลวดี บุรีกุล. (กันยายน 2552). **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. สถาบันพระปกเกล้า.

บทความวิชาการ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (มกราคม 2555). **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. บทความทางวิชาการในวารสารจุลนิติ : หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. มกราคม 2555. สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.

สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย**. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 3.

เอกสารอื่น

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (กันยายน 2557). **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.). มีนาคม 2551.

จเร พันธุ์เปรื่อง. **การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า)

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ). 21 และ 22 มีนาคม 2556

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป). 16 มกราคม 2556

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป). 14 พฤศจิกายน 2555

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง**. เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. 10 ธันวาคม 2541.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาพัฒนาแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557)

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ครั้งที่ 26/2555. วันพุธที่ 8 สิงหาคม 2555.

รายงานประจำปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2555.

รายงานประจำปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2556.

หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด่วนที่สุด ที่ คปก. 01/319 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2555 เรื่อง ขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ.

หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด่วนที่สุดที่ คปก. 01.1/67 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2555 เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ.

หนังสือเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา 2555. สิงหาคม 2555. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 3.

หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร 0001/380 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2551 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (เสนอโดย นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ)

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0503/4063. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 9 มีนาคม 2553.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมาย. 30 สิงหาคม 2554

วิทยานิพนธ์

ทวีสิน กิตติสุวรรณ.(2538). การนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยวรรณ บุญยิ่ง.(2552). ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มนัญญา ภูแก้ว.(2548). กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษา การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วนิดา แสงสารพันธ์.(2543). การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภชัย เวียงอินทร์.(2542). รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

บุญเสริม นาคสาร. (2548). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2557. จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>.

ไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 15,876 คน เสนอร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2556. จาก

<http://edoc.parliament.go.th/Result.aspx?docId=531194&detailId=752129>.

ร่วมแก้ไข พ.ร.บ.ประมง กระจายอำนาจให้ชาวประมง. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556. จาก

<http://ilaw.or.th/node/1611>.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2558. จาก

http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66

สุนี ไชยรส รองประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และ กรมกษัตริย์ราชบัณฑิตยสถานต่อเจตนารมณ์ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2557. จาก

<http://www.lrct.go.th/th/?p=12150>.

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2557. จาก

<http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=17>.

อำนาจหน้าที่รัฐสภาด้านนิติบัญญัติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2557. จาก
http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10834.

ภาษาต่างประเทศ

Alexander J Bott. Handbook of United States Election Law and Practices : Political Rights. New York : Greenwood Press. 1990.

Basic Law of the Federal Republic of Germany 1961.

The Constitution of The United State.

หมายเหตุ : ผลงานวิจัยและบทความวิชาการที่ปรากฏในเว็บไซต์นี้ เป็นความคิดเห็นอิสระของผู้เขียน ผู้เขียนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากบทความนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป