

ประเพณีสิทธิการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ)^๑

๑. ความเป็นมา

เมื่อกลางปี ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ผู้เขียนได้ยินเสียงสะท้อนจำนวนหนึ่งของสังคมเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช^๒ หนึ่งในเสียงสะท้อนนั้นบอกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังจะออกเสียงประชามติไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมาย จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดบทความสั้น เรื่อง ประเพณีสิทธิการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) กรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นมา บทความนี้จะได้อธิบายและนำเสนอเฉพาะสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช โดยพยายามจะชี้ให้เห็นถึงสิทธิประเภทต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้และข้อสังเกตบางประการเท่านั้น โดยคาดหวังว่าผู้อ่านจะเข้าใจสถานะในทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิการเสนอร่างกฎหมายมากยิ่งขึ้น

การนำเสนอจะเริ่มจากการนำเสนอแนวคิดการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยโดยสังเขป วิเคราะห์สิทธิประเภทต่าง ๆ ที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) และบทสรุป อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะไม่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายที่มีความสัมพันธ์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

๒. การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ)

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความสัมพันธ์กับระบอบการปกครองของประเทศ เหตุผลที่กล่าวเช่นนี้เป็นเพราะว่า ประเทศที่ปกครองในระบอบใดระบอบหนึ่งย่อมสะท้อนเจตจำนงทางเนื้อหาของระบอบการปกครองนั้นผ่านทางกลไกทั้งหลายของประเทศ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะมีมากหรือน้อยเพียงใด นโยบายของรัฐก็เช่นเดียวกันจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้หรือไม่ สิ่งเหล่านี้รัฐมักจะอ้างความชอบธรรมของการกระทำต่าง ๆ ผ่านบทบัญญัติของกฎหมายและนโยบาย ซึ่งเป็นคนละสิ่งกับการอ้างว่ามีอำนาจกระทำตามกฎหมายกับความชอบธรรมของการกระทำทั้งหลายของรัฐ

^๑ นายเลิศศักดิ์ ดันโต นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

^๒ ผู้เขียนจะขอเรียกว่า ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) แทนคำว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

การกระทำของรัฐมีหลายรูปแบบ หากแบ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือการใช้อำนาจรัฐ จะพบว่า รัฐสามารถใช้อำนาจผ่านสามองค์กร ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรฝ่ายตุลาการ การแบ่งการใช้อำนาจรัฐตามแนวคิดนี้ยังเป็นฐานความคิดการกำหนดแนวทางการใช้อำนาจของรัฐในปัจจุบันของหลาย ๆ ประเทศ การใช้อำนาจรัฐย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะกฎหมายที่รัฐประกาศใช้บังคับย่อมมุ่งหมายบังคับบุคคลภายในรัฐที่รวมถึงบุคคลที่ตรากฎหมายนั้นด้วย อันเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายทั่วไปว่ากฎหมายที่ดี (Good Law) จะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เพราะฉะนั้นประเทศที่พัฒนาระบบการปกครองให้เป็นนิติรัฐหรือนิติธรรมแล้ว การใช้อำนาจรัฐย่อมควบคู่กับการตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐอยู่เสมอ

กลไกหรือกระบวนการที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ระบบการปกครองจะเป็นกรอบกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองที่เรียกว่า ระบบประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นระบบที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดีกว่าระบบการปกครองอื่น ในแง่ของกฎหมายระบบการปกครองนี้จะมองว่าประชาชนเป็นประธานแห่งสิทธิหรือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันเกิดจากแนวโน้มของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ประเทศไทยในอดีตประชาชนไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รอการถูกกฎหมายมาบังคับใช้เท่านั้น และหลักประกันการใช้สิทธิหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีให้เห็นในกฎหมายน้อยมาก สาเหตุใหญ่ประการหนึ่งคือ ระบบการปกครองที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และความเข้าใจของคำว่าประชาธิปไตยในทางเนื้อหา เช่น เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง การใช้สิทธิทางศาล การรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในบางเรื่อง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบประชาธิปไตยจึงส่งผลต่อการสร้างประชาชนให้เป็นพลเมืองโดยตรง

การพัฒนาทางประชาธิปไตยของภาคประชาชนในระยะ ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนก่อนปี ๒๕๔๐ เป็นรูปธรรมหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายเรื่อง เช่น สิทธิการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

จึงเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเป็นครั้งแรก^๓ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางตรง อย่างไรก็ตาม แม้ในทางข้อเท็จจริงประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายหรือสะท้อนหลักการที่เป็นปัญหาของเรื่องนั้น ๆ ให้แก่ตัวแทนของตนเองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ตาม แต่ยังไม่ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง ส่วนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายพบว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมีจำนวนน้อยเพื่อเปรียบเทียบกับจำนวนร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้เสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒^๔ ให้เสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๓^๕ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓^๖ ให้เสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

^๓ มาตรา ๑๗๐ มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๔ มาตรา ๑๔๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ สิทธิของประชาชนจะมีประเภท การเสนอกฎหมายจะมีความยากหรือง่ายเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจประชาชน ในหัวข้อนี้จะอธิบายและนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมาย โดยเปรียบเทียบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) ตามลำดับ

๒.๑ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒.๒ การกำหนดชื่อหมวด

กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) ไม่มีความแตกต่างกันในชื่อหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยกับหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) มีความแตกต่างในกรณีที่มีการเพิ่มเติมหมวดหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายในหมวดหน้าที่ของรัฐได้ แต่ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าประชาชนจะสามารถเสนอกฎหมายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้หรือไม่

๒.๓ เนื้อหาของการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ^๗

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ

^๗ เนื้อหาที่วิเคราะห์ในตารางเป็นการวิเคราะห์เบื้องต้น โดยจัดหมวดหมู่ตามประเภทของสิทธิเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหมายวิเคราะห์เนื้อหาของแต่ละมาตราว่ามีข้อดีหรือข้อเสียเป็นอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) มีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างกันมาก โดยแบ่งได้เป็น ๓ หมวดหลัก ได้แก่ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยจะนำเสนอเนื้อหาของการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญว่าประชาชนมีสิทธิ เสนอร่างกฎหมายเรื่องใดบ้าง มีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย									
หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย				หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ				หมวดหน้าที่ของรัฐ	
ประเด็น	๒๕๔๐	๒๕๕๐	๒๕๕๙	ประเด็น	๒๕๔๐	๒๕๕๐	๒๕๕๙	ประเด็น	๒๕๕๙
สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล	/	/	/	ความมั่นคงของรัฐ	/	/		ความมั่นคงของรัฐ	/
สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	/	/	/	การบริหารราชการแผ่นดิน	/	/	/	การบังคับใช้กฎหมาย	/
สิทธิในทรัพย์สิน	/	/	/	ศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม	/	/	/	การศึกษา	/
สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ	/	/	/	กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	/	/	/	การบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ	/
เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน	/	/	/	การต่างประเทศ	/	/	/	การสาธารณสุขโรค	/
สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา	/	/		เศรษฐกิจ	/	/	/	สิทธิชุมชน	/
สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ	/	/	/	ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	/	/	/	ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	/
สิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน	/	/	/	วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิทธิทางปัญญา		/	/	ข้อมูลข่าวสารของราชการ	/
เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม	/	/	/	การมีส่วนร่วมของประชาชน	/	/	/	สื่อมวลชน	/
สิทธิชุมชน	/	/	/					การคุ้มครองผู้บริโภค	/

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย									
หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย				หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ				หมวดหน้าที่ของรัฐ	
ประเด็น	๒๕๔๐	๒๕๕๐	๒๕๕๙	ประเด็น	๒๕๔๐	๒๕๕๐	๒๕๕๙	ประเด็น	๒๕๕๙
สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ	/	/	/					การเงินและการคลัง	/

จากตารางวิเคราะห์เบื้องต้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับข้างต้นให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ และขอบเขตการเสนอร่างกฎหมายกระทำได้เท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กล่าวคือ

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๒) ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้

๓) กรณีกำหนดหมวดหน้าที่ของรัฐไว้นั้น จากการศึกษาพบว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกำหนดเนื้อหาในบางเรื่องไว้ในหมวดอื่น เรื่องนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง จึงเกิดหมวดหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเพื่อให้รัฐต้องมีหน้าที่ทำให้เกิดขึ้นให้ได้ อันเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนที่จะได้รับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เมื่อรัฐไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิฟ้องรัฐได้

๓. บทสรุป

การที่ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ (ฉบับออกเสียงประชามติ) เพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยกับหมวดหน้าที่ของรัฐ มีผลทำให้ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ที่รัฐจะต้องนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน หมายความว่า หากรัฐไม่ดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐก็จะมีสภาพบังคับ ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องรัฐได้

ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะในบางหมวดไม่น่าจะมีความเหมาะสม ในทางกลับกันควรจะกำหนดขอบเขตอย่างกว้างในเรื่องที่ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เอาไว้ เช่น ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพหรือการพัฒนาประเทศทั้งหลาย เว้นแต่บางเรื่องที่สำคัญหรือกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การเปลี่ยนระบอบการปกครอง การแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐปกครองตนเอง เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างพลังของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยให้ได้มีบทบาททางการเมืองการปกครองอย่างเต็มตัว นอกเหนือไปผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนการกำหนดหมวดหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมขึ้นมาและให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้นั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาตามที่ปรากฏในตารางดูแล้วไม่ส่งผลกระทบต่อประเภทสิทธิของประชาชน สิ่งที่น่ากังวลคือ รัฐจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่หรือจะต้องใช้ระยะเวลานานเท่าใด เพราะการบริหารราชการแผ่นดินมีปัจจัยต้องคำนึงหลายด้าน เช่น ความพร้อมของบุคลากร งบประมาณ ความรู้ความเข้าใจหรือการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบังคับให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะมุ่งทำเรื่องนั้นให้สำเร็จ โดยอ้างว่ากฎหมายบังคับให้ต้องทำโดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่ประการใด
