

ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

นายสุเมธ จิรัชัยสิริ

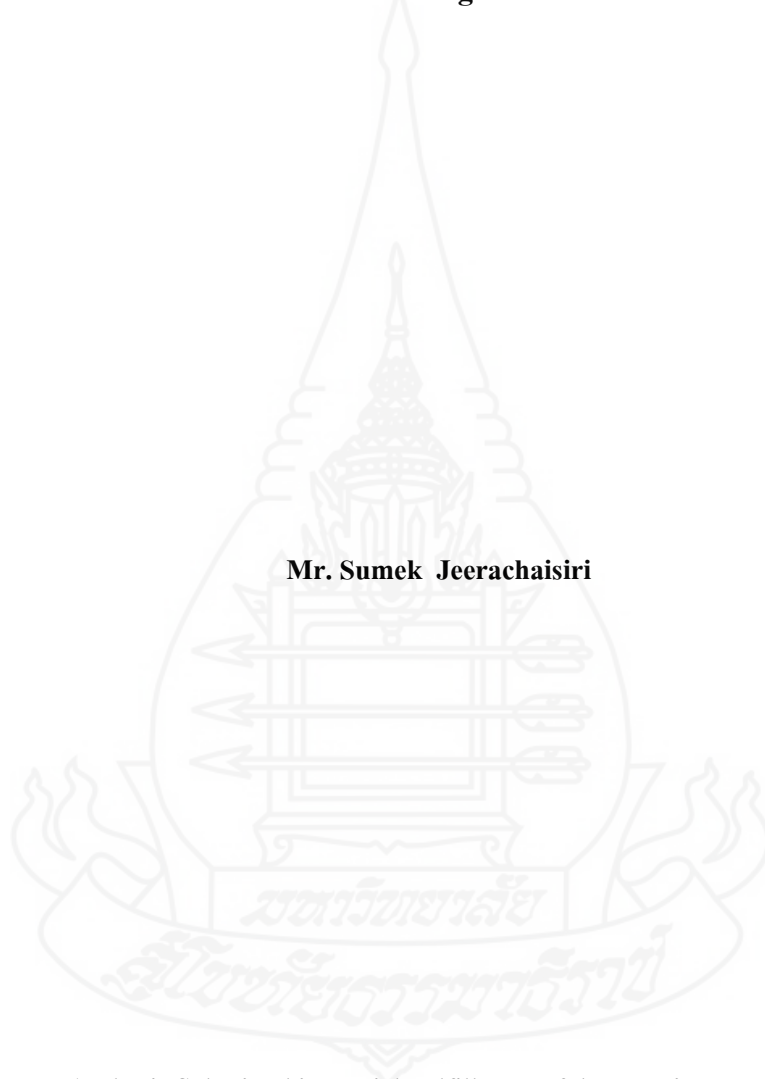


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Problems on the Initiative Proposal by
Citizens in Thai Legislative Process**

Mr. Sumek Jeerachaisiri



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ
ของประเทศไทย

ชื่อและนามสกุล นายสุเมธ จิรัชย์ศิริ

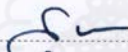
วิชาเอก กฎหมายมหาชน


สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

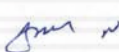
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจันทน์
2. รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2563

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจันทน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์)


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร พุทธาพิทักษ์ผล)

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของ
ประเทศไทย

ผู้วิจัย นายสุเมธ จิรชัยศิริ รหัสนักศึกษา 2594001402 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบปัจฉิม (2) รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ถิษฐ์
ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบบอบ
ประชาธิปไตยกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
2. ศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ 3.
วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และ 4. เสนอแนะแนวทางการ
แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร จากการค้นคว้าข้อมูลจาก
บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบหนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ วารสารทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์
ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า 1. ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของ
อำนาจอธิปไตย ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการมีสิทธิ
เสนอกฎหมายที่เป็นความต้องการของประชาชน 2. ในประเทศไทยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน
เข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นเดียวกับต่างประเทศ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช
2560) จำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายได้เฉพาะที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ
ของปวงชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งในต่างประเทศไม่ได้มีการจำกัดสิทธิ
ดังกล่าว 3. ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมี 4 ประการสำคัญ ดังนี้
(1) ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) (2) ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ
มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) (3) ปัญหาก่อนเข้าสู่กระบวนการ
พิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และ (4) ปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่าย
นิติบัญญัติ และ 4. เสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ของประเทศไทยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ส่งเสริม
และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
โดยประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วม สิทธิเสนอกฎหมาย

Thesis title: Problems on the Initiative Proposal by Citizens in Thai Legislative Process

Researcher: Mr. Sumek Jeerachaisiri; **ID:** 2594001402; **Degree:** Master of Laws;

Thesis advisors: (1) Dr. Sureerat Prachonpachanuk, Assistant Professor;

(2) Chaninat Leeds, Associate Professor; **Academic year:** 2019

Abstract

The objectives of this research were to study democratic concepts, theories and governance, the public initiative process and development of public participation in politics, to study the drafting of initiatives proposed by citizens in Thailand as compared to other countries, to analyze the problems and obstacles of drafting initiatives proposed by citizens and to recommend solutions to improve the laws related to drafting initiatives proposed by citizens in Thailand.

In terms of methodology, this study is a qualitative research conducted through documentary research. The data were obtained from legal provisions, academic articles, legal journals, internet information and relevant research documents from domestic and international sources.

The research findings were: 1. In democratic governance, sovereignty belongs to the people. It gives people political right to propose laws. 2. As well as other countries, there are opportunities in Thailand for its citizens to propose law. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) limits citizens' right to propose law only those related to Chapter 3 and Chapter 5 of the constitution, which are about right and freedom of the Thai people and the duties of the state. Whereas in other countries, this kind of restriction do not appear at all 3. There are four major problems for submitting a Petition in order to introduce legislation: (1) inconsistency between the Initiative Process Act B.E. 2556 (2013) and the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017); (2) Implementation of the provisions under Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017); (3) Problems prior to the legislative process of debate and decision-making by the House; and (4) Problems during the legislative process of debate and decision-making by the House. And 4. Suggestions for an amendment of existing law to ensure consistency with the provisions under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), in order to promote and give greater importance to public participation, particularly throughout the process of legislative initiation.

Keywords: Initiative Proposal, Participation, Initiative Proposal Rights

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจันทน์ และรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาวิจัยตระหนักถึงความตั้งใจและความทุ่มเทของอาจารย์ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนางานวิจัย นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ของสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุ มาศ ชัดเงางาม อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงษ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมศักดิ์ เขียวจรูญกุล ที่ได้ให้คำปรึกษา และคำแนะนำจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้ศึกษาวิจัย ขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่อำนวยความสะดวกในด้านเอกสารข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงได้ให้กำลังใจในการค้นคว้าวิจัยครั้งนี้

อนึ่ง หวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาค้นคว้าอยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีอันเกิดขึ้นและพึงมีนี้ตอบแทนความกตัญญูทศเวทิตาคคุณ แต่คุณแม่พิลัย จีระชัยสิริ มารดาผู้ให้กำเนิดซึ่งล่วงลับจากโลกนี้ไปแล้ว และรวมถึงผู้มีพระคุณต่อผู้ศึกษาวิจัยทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาวิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว ทั้งยินดีเป็นอย่างยิ่งที่จะรับฟังคำแนะนำและข้อเสนอแนะจากทุกท่านที่ได้มาศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อเป็นประโยชน์และความงอกเงยทางวิชาการต่อไป

สุเมธ จีระชัยสิริ

มิถุนายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	14
3. ขอบเขตของการวิจัย	14
4. ระเบียบวิธีวิจัย	14
5. ประโยชน์ที่จะได้รับ	15
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	16
1. การปกครองระบอบประชาธิปไตย	18
2. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน	28
3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กับการเสนอกฎหมาย	31
4. แนวคิดและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย	35
บทที่ 3 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับ ของต่างประเทศ	37
1. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย	37
2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ	48
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	49
2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	62
2.3 สมาพันธรัฐสวิส	67
2.4 สาธารณรัฐอิตาลี	75
2.6 สหภาพยุโรป	80

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	83
1. ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560).....	90
2. กรณีปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560).....	92
3. กรณีปัญหาการก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	94
4. กรณีปัญหาการระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	106
บทที่ 5 บทสรุปข้อเสนอแนะ	109
1. บทสรุป.....	109
2. ข้อเสนอแนะ.....	112
บรรณานุกรม	117
ภาคผนวก	121
ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	122
ข. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	129
ค. แผนภาพกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	136
ง. ขั้นตอนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม	138
จ. ขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	130
ฉ. ขั้นตอนกระบวนการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน	142
ช. คำแนะนำที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	144
ซ. สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540).....	146

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ณ. สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550).....	149
ณ. สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560).....	155
ประวัติผู้วิจัย	159



ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ผลการดำเนินงานการเข้าซื้อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย.....	8
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	84



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย(Democracy) มีหลักการสำคัญคือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ยึดถือมติของประชาชนเป็นใหญ่ คำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนหรือปวงชน ในขณะที่คำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ เมื่อนำทั้งสองศัพท์มาผนวกรวมเข้าด้วยกันในลักษณะของคำสมาส จึงได้ศัพท์คำว่า “ประชาธิปไตย” อ่านว่า [ประชาธิปไตย, ประชาธิปไตย] อันหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ซึ่งพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่¹

ในขณะที่คำว่า “เดมอคระซี”(Democracy) ในภาษาอังกฤษมีการแปลเทียบเท่ากับภาษาฝรั่งเศส คือ เดโมคราติ (Democratie) มีที่มาจากศัพท์ดั้งเดิมในภาษากรีกโบราณเมื่อประมาณ 2,400 ปีมาแล้ว คือ “เดโมคราติ” (Demokratia)²เมื่อนำทั้งสองศัพท์มาผนวกรวมเข้าด้วยกันคือ “เดมอสDemoc” หมายถึงประชาชนและ “เครตอสKratia”³ หมายถึงการปกครอง จึงมีความหมายได้ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน⁴

นอกจากนี้ได้มีบุคคลสำคัญและองค์กรต่างๆ ให้ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์เพื่อเชิดชูเกียรติทหารที่พลีชีพในเหตุการณ์สงครามกลางเมืองว่า ณ เมืองเกตติสเบิร์ก มลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ 19 พฤศจิกายนค.ศ. 1863 (พ.ศ. 2406) ความตอนหนึ่งว่า

¹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). ประชาธิปไตย. สืบค้น 23 มกราคม 2563 จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>

² Raymond Williams, Keywords, London: Fontana Books, 1983, p.93.

³ “Kratia” เป็นคำนาม ส่วนคำกริยา คือ “kratien”.

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

“Government of the people, by the people and for the people, shall not perish from the Earth.” แปลว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนจะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้”⁵ วาทะดังกล่าวได้รับการยอมรับและแพร่หลายไปทั่วโลกเพราะมีความหมายครอบคลุมการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด เป็นวาทะที่กระชับและมีความคมคายแสดงให้เห็นถึงที่มา ผู้มีอำนาจและจุดมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั้ง 3 ส่วนล้วนยึดโยงกับประชาชน⁶ กล่าวคือประชาชนมีอำนาจเลือกผู้ปกครองของตนและในขณะเดียวกันประชาชนก็มีอำนาจ เปลี่ยนแปลงผู้ปกครองเสียใหม่ผ่านกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนคือ ปฏิบัติหน้าที่โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ฮาร์โรลด์ ลาสกี (Harold Laski) นักทฤษฎีทางการเมืองชาวอังกฤษ นักเศรษฐศาสตร์ นักเขียนและวิทยากร ซึ่งมีบทบาทในทางการเมืองและดำรงตำแหน่งประธานพรรคแรงงานของ อังกฤษในระหว่างปี ค.ศ. 1945-1946 ทั้งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่ The London School of Economics and Political Science ระหว่างปี ค.ศ. 1926-1950 กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตย คือความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอด ถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง”⁷

ชาลส์ อีเมอเรียม (Charles Merriam) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยชิคาโก และเคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า “ประชาธิปไตย เป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”⁸

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณิชกร ธีรวิเชียร อดีตนายกรัฐมนตรีนครและอดีตรองมนตรี ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง “ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง

⁵Lewis Copeland and Lawrence Lammeds. The World's Great Speeches, 2nd ed., New York: Dover, 1985, p.315

⁶ชัชวาลย์ สุขสมจิตย์, ประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครองไทย. (เอกสารวิชาการ หลักสูตรหลัก นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ. หน้า 2

⁷อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, มุมมองหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย. (เอกสารวิชาการหลักสูตร หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญ ศึกษา, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ. หน้า 4

⁸เฟิ่งอ๋าง, หน้า 4

ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดิน อย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in Man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human Dignity)”⁹

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต อธิการบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง รูปแบบการปกครองที่นานาอารยประเทศ ให้การยอมรับว่าเป็นวิถีแห่งการปกครองที่สร้างความมั่นใจให้กับพลเมืองของรัฐมากที่สุด เมื่อเทียบกับการปกครองในระบอบเผด็จการซึ่งอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ในมือของบุคคล เพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียว¹⁰

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยว่าประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มและจะเป็นผู้ตัดสินใจครั้งสุดท้าย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดคนสุดท้ายที่ให้คำนิยามของระบอบประชาธิปไตยเป็นที่โดนใจคนทั่วโลกก็คืออับราฮัมลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาคนที่ 16 ด้วยว่าท้าวประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอาจจะกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ได้อำนาจมาจากประชาชนส่วนใหญ่และไปตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งส่วนใหญ่และส่วนน้อยนั่นเอง¹¹

รองศาสตราจารย์สุชุม นवलสกุล อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง และรองศาสตราจารย์วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ได้อธิบายความหมายว่า การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือรูปแบบการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นกรปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยคือการปกครองโดย

⁹เพ็งอ้าง, หน้า 4

¹⁰อุดม รัฐอมฤต, ประชาธิปไตย : รูปแบบกับความชอบธรรมในทางปฏิบัติ. (วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, หน้า 396-407

¹¹ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 60

กฎหมาย (Rule by law) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกาการปกครอง ไม่ใช่เครื่องหมาย แสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญ จึงมิได้หมายความว่า รูปแบบการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เพราะบางประเทศเช่น สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ ต่างก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่นๆ เหมือนกัน การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยหรือไม่ด้วย¹²

สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้ง ปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง “การปกครองที่เป็นของประชาชนและเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อมั่นว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกันคือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับบริการ ต่างๆ โดยเสมอภาคกัน มีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งจะ กำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ”¹³

จึงกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิ อำนาจและหน้าที่ของตนได้ด้วยตนเอง เรียกว่า ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หรือ ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) อาทิ การถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้งออกจาก ตำแหน่งก่อนครบวาระ (Recall) การออกเสียงประชามติ (Referendum) และการเสนอกฎหมาย โดยประชาชน (Initiative Process) เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถใช้อำนาจผ่านผู้แทน ของตน เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งผู้แทนในที่นี้มีที่มา โดยยึดโยงจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้แทนของประชาชนที่ถูกเลือกเข้าไปใช้อำนาจรัฐนั้น จะต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนและมีสถานะเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนเสีย ข้างมากให้เข้าไปใช้อำนาจธิปไตย มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งหรือวาระในการทำหน้าที่ อย่างชัดเจนและประชาชนมีโอกาสได้ตัดสินใจในการเลือกผู้แทนประชาชนให้เข้าไปทำหน้าที่ใหม่ เมื่อครบวาระหรือกรณีมีการยุบสภาได้ ทั้งนี้การทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนดังกล่าวจะร่วมกัน พิจารณากฎหมายที่เรียกว่าการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติการเปิดอภิปรายหรือการยื่นญัตติ

¹²สุชุม นवलสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2562). การเมืองการปกครองไทย Thai government and politics. (พิมพ์ครั้งที่ 23). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 18

¹³อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, หน้า 4

ไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร (Motion of no-confidence) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

สิ่งที่ได้กล่าวไว้ว่าผู้แทนของประชาชนจะไปทำหน้าที่สำคัญประการหนึ่งนั่นคือ ร่วมกันพิจารณา กฎหมายที่เรียกว่าการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ มีการเสนอกฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เป็นต้น อันเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ มีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้ทั้งหมด จึงไม่ได้ตัดโอกาสของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านนิติบัญญัติ หรือการตรากฎหมาย โดยเฉพาะการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) นับเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตย ไม่จำเป็นต้องมีการเสนอกฎหมายผ่านผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นกลไกอย่างหนึ่ง ในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรนิติบัญญัติที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนได้ด้วยตนเองอัน สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) หมวด 16 ว่าด้วยเรื่อง การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มีบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้ สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ (Direct Political Rights) ไว้ ดังนี้

“มาตรา 258 ค. ต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมาย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อจัดทำและ เสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ดังปรากฏในหมวด 15 ว่าด้วยเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญดังนี้

“มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

จะเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนั้น ประชาชนยังมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

“ มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อันเนื่องมาจากเมื่อมีการร่างกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในหลายๆ ด้าน และได้มีหลักการให้ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรก อันสะท้อนถึงการรองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบและวิถีทางประชาธิปไตย ดังนี้

“ มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2550 พบว่าได้บัญญัติลดจำนวนประชาชนที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อองค์กรนิติบัญญัติจากเดิมไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเหลือเพียงหนึ่งหมื่นคน โดยเหตุผลในการลดจำนวนประชาชนที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกกับประชาชนในการเสนอกฎหมายต่อองค์กรนิติบัญญัติ

ทั้งนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 256 (1) และมาตรา 133 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนรวมตลอดถึง

วิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอาทิเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น หรือเพื่อเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้¹⁴



¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 28

ตารางที่ 1.1 ผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁵

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	จำนวนร่างกฎหมาย (ฉบับ)					
	มีการ ริเริ่มโดย ประชาชน	มีการริเริ่ม โดย ประชาชน เสนอต่อ สถานิติ รัฐสภา บัญชี แห่งชาติ (สนช.)	ไม่เป็นไปตาม หลักการหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ , จำนวนผู้เข้าชื่อ เสนอกฎหมาย ไม่ครบ	อยู่ ระหว่าง ดำเนิน การใน ขั้นตอน ต่างๆ	ตกไปในระหว่างอยู่ ขั้นตอนต่างๆ (สภาไม่รับหลักการ, นายกรัฐมนตรีไม่ รับรองกรณี เป็นร่างเกี่ยวกับ การเงิน, क्रम.ชุด ใหม่ไม่ร้องขอให้ พิจารณาภายหลัง อายุของสภาสิ้นสุด หรือมีการยุบสภา, ประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญ)	ประกาศใน ราชกิจจานุ เบกษา บังคับใช้เป็น กฎหมาย
1. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)	16	-	8	-	7	1
2. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)	51	-	7	-	36	8

¹⁵กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (12 มีนาคม 2563). ผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้น 8 เมษายน 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

	จำนวนร่างกฎหมาย (ฉบับ)					
	มีการริเริ่มโดย	มีการริเริ่มโดยประชาชนเสนอต่อสภา	ไม่เป็นไปตามหลักการหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ, จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ	อยู่ระหว่างดำเนินการในชั้นตอนต่างๆ	ตกไปในช่วงอยู่ชั้นตอนต่างๆ (สภาไม่รับหลักการ, นายกรัฐมนตรีไม่รับรองกรณีเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน, ครม.ชุดใหม่ไม่ร้องขอให้พิจารณาภายหลังอายุของสภาสิ้นสุดหรือมีการยุบสภา, ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ)	ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)	-	17	-	10	6	1
รวม	18	-	-	18	-	-
	102	15	28	49	10	

จากข้อมูลของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึง 2563 พบว่าผลการดำเนินงานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้มีการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนจำนวน 16 ฉบับ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ 1 ฉบับ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มีการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนจำนวน 51 ฉบับ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ 8 ฉบับ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 17 ฉบับและที่เสนอต่อรัฐสภา จำนวน 18 ฉบับ รวมจำนวน 35 ฉบับ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้จำนวน 1 ฉบับ ดังนั้น ตั้งแต่มีการริเริ่มเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยมีกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 102 ฉบับ สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ 10 ฉบับคิดเป็นร้อยละ 9.80

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงวิธีการและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนได้พบปัญหาความยากลำบากอันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมหลายประการดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8 มีหลักการให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการตามหมวด 3 เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้บัญญัติหมวด 5 เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการที่แตกต่างออกไป บทบัญญัติบางมาตราเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้แก่

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับประชาชนในกรณีที่ประชาชนต้องการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับมาตรา 51 และ/หรือมาตรา 63 อันเป็นหลักการใหม่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ไม่ปรากฏหลักการนี้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แต่ประการใด ทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ประกาศบังคับใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 8 กำหนดให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น แม้ว่าหลักการ

ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา 51 และ/หรือมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช 2560) แต่ประชาชนก็อาจพบปัญหาและอุปสรรคในการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตราเหล่านี้ได้ เพราะเหตุไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้อันเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายประการสำคัญอันสืบเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) นอกจากนี้หากพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะพบว่า มีหลักการที่กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องมีผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบคนเพื่อเชิญชวนประชาชนทั่วไปให้ร่วมกันลงชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เชิญชวนไว้แต่อย่างใด

1.2 ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กล่าวคือบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้บัญญัติสาระสำคัญเป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ดังนี้

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็นฟัง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

กล่าวได้ว่า การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น เป็นกระบวนการขั้นตอนก่อนการตรากฎหมาย ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 77 เสียก่อน โดยกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist) ก่อนการตรากฎหมายและจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังมีการบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว อีกทั้งกำหนดควบคุมเนื้อหาของกฎหมาย กำหนดให้มีระบบอนุญาตระบบคณะกรรมการและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่จำเป็น ให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁶ ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งหวังให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ¹⁷ ทั้งนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดที่จะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

1.3 ปัญหาก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ปัญหาไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ประกอบด้วย ปัญหาการไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ ซึ่งประชาชนไม่อาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐใดเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานแทนได้ ทั้งนี้ การที่หน่วยงานจะดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนนั้นก็ยังไม่มีการจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์สำหรับการยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พบปัญหากรณีประชาชนต้องดำเนินการทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจน ปัญหา

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (12 มกราคม 2561). เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [หนังสือราชการ]. (นร 0913/4).

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). จุลสาร เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย”, หน้า 9-10

ไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ปัญหาอัตราโทษของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดโทษทางอาญาฐานความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกรณีหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาและปัญหาข้อจำกัดทางการเงินของประชาชน นอกจากนี้ยังมีปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่เปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) และปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมายรวมถึงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป”

1.4 ปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนมากพบปัญหาอันเนื่องมาจากขาดระบบการจัดการฐานข้อมูล (Data Base) เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและการดำเนินการเกี่ยวกับการพิสูจน์ลายมือชื่อเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะของร่างกฎหมายของประชาชนบางฉบับที่ได้เข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วต้องตกไปเพราะเหตุสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบบประชาธิปไตยกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2.2 เพื่อศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบบประชาธิปไตยกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกับของต่างประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐอิตาลี และสหภาพยุโรป

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการวิจัยด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบหนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ วารสารทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐอิตาลีและสหภาพยุโรป นำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบหาข้อดี ข้อเสียและข้อสรุปเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

5. ประโยชน์ที่จะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการเสนอกฎหมาย และพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

5.2 สามารถเปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย กับของต่างประเทศ

5.3 สามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

5.4 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี การปกครองในระบอบประชาธิปไตย กับการเข้าสู่เสนอกฎหมายและพัฒนาการในการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับที่อาจเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ โดยอาจจะเป็นปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ¹⁸ โดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกของบุคคล ในสถานการณ์กลุ่มที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรคที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความพอใจของสมาชิกและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับมีความรับผิดชอบ และเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การมีส่วนร่วม จึงหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมหนึ่งเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมก็ได้ และยังเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิก เป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากขึ้น การเข้าไปมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดทัศนคติต่อการดำเนินงานดีขึ้น ส่งผลให้สมาชิกเกิดความพอใจ เกิดความผูกพันและมีแรงจูงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation) หมายความว่า การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม¹⁹ เพื่ออิทธิพลของกลุ่มการเมืองในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการ

¹⁸สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 10-12

¹⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 12

รัฐบาล ตลอดจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีลักษณะร่วมกันสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งต้องเป็นไปตามความสมัครใจและประการที่สองต้องมีจุดมุ่งหมาย เพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ นอกจากนี้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ หรืออาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายก็ได้²⁰

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น มักมุ่งเน้นไปที่การ เลือกตั้งเป็นสำคัญ อันเป็นลักษณะประการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนกล่าวคือ ประชาชนจะทำหน้าที่ในการเลือกสรรผู้แทนของตนให้เข้าไปตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาแต่ อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมพัฒนามากยิ่งขึ้น เป็นลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนของ ปัญหา ทำให้ความต้องการของประชาชนมีหลากหลายขึ้น การรวบรวมปัญหาและสะท้อนผ่าน ผู้แทนของตนจึงมีข้อจำกัดและบางกรณีตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ทั้งหมดสังคมสมัยใหม่จึงมุ่งให้ ความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกันมากขึ้น ซึ่งเป็นระบบ ที่นอกจากประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารอย่างเดิมแล้วประชาชนก็ยังมีส่วนร่วม โดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประเด็นที่มีผลกระทบ ต่อชีวิตความเป็นอยู่รวมถึงปัญหาที่ประชาชนประสบพบเห็นและอยากดำเนินการแก้ไขโดยตรง

สำหรับนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” นั้น ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ ดังนี้

Normon H. Nie and Sidney Verba ได้สรุปความหมายหรือให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการ เลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้น ต้องการ²¹

Myron Weiner ได้สรุปความหมายหรือให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบ

²⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เชิงบรรณคดีที่ 17, หน้า 12-13

²¹ วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2563). “การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ พหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2563, จาก

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=propose_law

ความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว หรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือก นโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่า จะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม²²

จันทนา สุทธิจาริ ได้สรุปความหมายหรือให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมือง และกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ²³

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น มีลักษณะที่สำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจประการหนึ่ง และมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจอีกประการหนึ่ง และมีลักษณะ ที่ต่างกันกล่าวคือ Myron Weiner มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นอาจใช้ วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่Normon H. Nie and Sidney Verba และ จันทนา สุทธิจาริ มีความเห็นที่ต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

1. การปกครองระบอบประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” มาจากภาษากรีกว่า “Democ” (ประชาชน) และ “Keratin” (การปกครอง) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน ร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง²⁴ ซึ่งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยพบครั้งแรกใน สมัยกรีกโดยเฉพาะในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล อันเป็นการปกครอง รูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ

²² เฟิงอ้าง, หน้า 48

²³ จันทนา สุทธิจาริ. (2544). “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” ในการเมืองการปกครองไทยตาม รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 410

²⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนา ประชาธิปไตย”. หน้า 12-15

และภาพลักษณ์ และมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน หรือที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” (Popular Sovereignty)

กล่าวได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ดีตามด้วยข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการที่จำนวนประชากรมีมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ จึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) เข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ²⁵

1.1 ทฤษฎีและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดนี้ ได้มีการพัฒนารูปแบบต่างๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นหลายรูปแบบซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)²⁶

1.1.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถ้อยแถลงของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ ในระบอบประชาธิปไตยทางตรงแต่เดิม ตามประวัติศาสตร์กรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลาย โดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกัน ในฤดูใบไม้ผลิเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาตัดสินใจในปัญหาต่างๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลายซึ่งการลงมติเช่นนี้เรียกว่า “Referendum” ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่ารูปแบบของการปกครอง

²⁵ ชัยรัช วิภัติภูมิประเทศ. (2546). รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, หน้า 6-10

²⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 6-7

ระบอบประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด²⁷ เพราะเชื่อว่า ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม²⁸ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบันยังคงเหลือในมลรัฐเล็กๆ (Canton) ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เช่น Glaris, Unterwald และ Appenzell ในมลรัฐต่างๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภา สำหรับงานธุรการที่ต้องปฏิบัติทุกวันราษฎรจะมาประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์โดยการประชุมรูปแบบนี้ เรียกว่า “Landsgemeinde” และราษฎรจะตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงาน โดยมีประธานเป็นผู้ควบคุม ซึ่งเรียกว่า ลัมดัมมันน์ (Landammann) ส่วนงานตุลาการนั้นราษฎรจะเลือกตั้งผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นประจำ คงเหลือแต่งานด้านจัดทำกฎหมายเท่านั้นที่ราษฎรต้องทำเองโดยตรง ซึ่งที่ประชุมจะลงมติในร่างกฎหมายต่างๆ ว่าจะสมควรให้ออกใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ เช่น ในเรื่องของอัตราเงินเดือน หรือ ลงมติว่าจะยอมรับให้บุคคลภายนอกที่ร้องขอเข้ามาเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ หรือไม่ ฯลฯ และการออกเสียงประชามติจะทำโดยเปิดเผยโดยอาศัยเสียงข้างมาก กล่าวคือ ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของเสียงที่ออกทั้งหมด²⁹

1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า “ในรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจสูงสุดเด็ดขาด (Absolute Power of Final Decision) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือถูกควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมติ ซึ่งจะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของบุคคลหรือสิ่งสมมติที่เรียกว่า “องค์อธิปัตย์” หรือ “ผู้มีอำนาจสูงสุด” (Sovereign)

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ ได้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลในเรื่องกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ในสมัยนั้น ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากแนวความคิดของทฤษฎีนี้ต่อต้านการต่อกรปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่ากษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ต่อมาในศตวรรษที่ 17 นักปราชญ์คนสำคัญชาวฝรั่งเศสคือ ฌองฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญเรื่อง “Le Contrat Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยว่ามีอยู่ใน

²⁷ โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ. (2532). “ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย”, (วิทยานิพนธ์, สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, หน้า 12

²⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 13

²⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 321-322

ตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกัน โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญานี้รัฐโซเรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยบุคคลแต่ละคนในรัฐนั้นจะเป็นทั้งราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบไว้แก่สังคมด้วย ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของดังที่อธิบายกันมาตลอด³⁰

ตามทฤษฎีนี้ สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้ และการที่ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาสู่หลักที่รู้จักกันทั่วไป คือ การเลือกตั้งที่ทั่วถึง (Universal Suffrage) เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน ดังที่รัฐโซกล่าวไว้ คือ “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรมาพรากไปจากประชาชนได้”³¹ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม ซึ่งศาสตราจารย์อังเดร โอริอู (André Hauriou) ผู้มีชื่อเสียงของประเทศฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่าทฤษฎีนี้สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในกิจการทั้งปวงหรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน

นอกจากนี้ แม้ทฤษฎีของรัฐโซจะเสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้คิดเป็นอย่างอื่นได้ว่าประชาชนหลายๆคนรวมกันเข้าก็ย่อมเป็นชาติ (Nation) ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการตีความทฤษฎีสัญญาประชาคมของรัฐโซซึ่งไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่กลับนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ บุคคลที่ขยายทฤษฎีของรัฐโซออกไป คือ นักปฏิวัติและนักการเมืองฝรั่งเศสชื่อ ซีเอสเยส (Sisyes) ซึ่งได้เสนอความคิดในหนังสือชื่อ “Qu'est-ce que le Tiers-État ?” ว่าแม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบไปด้วยประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนมาอยู่รวมกันเช่นนี้ได้ทำให้เกิด “สถานะชาติ” ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาติจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับของนักปฏิวัติชาวฝรั่งเศส ดังปรากฏในข้อ 3 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่” นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส

³⁰มนตรี รูปสุวรรณ. (2538). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: หจก. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, หน้า 132

³¹พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์. (2536). ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, หน้า 30-31

ค.ศ. 1791 ก็ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์ Duverger ได้กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบรูซวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตยและเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง”³²

2) องค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง

เมื่อพิจารณารูปแบบและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะพบได้ว่า การจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้ต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

(1) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

(2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง³³ ดังนั้น ประชามติที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เช่นเดียวกันการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภาพุทธศาสตร์ร่างกฎหมายนั้นหรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนั้นก็จะเป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

³²สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 9

³³ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2543). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” อ้างถึงใน วนิดา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 7

(3) กลไกของประชาธิปไตยทางตรง (Device)

กลไกที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) แต่ในปัจจุบันกลไกต่างๆ ของประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ที่สำคัญๆ มีอยู่สามประการคือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในทางการเมืองมีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”³⁴ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด คือ เป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจในประเด็นสำคัญของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นกลไกที่ถือว่าเป็นเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญๆ ได้กลับไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอาจบิดเบือนหรือไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงเพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด และระบบการออกเสียงประชามตินี้มีใช้ในทั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้น ก็จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้กำหนดเอาไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในกฎหมายหรือร่างกฎหมาย หรือในกรณีของประเทศไทย กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งยังกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศเป็นสำคัญด้วย³⁵

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2538). ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum), (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 12

³⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 35

ข) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

ภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่างๆ ภายในรัฐ เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาล เป็นการจัดระเบียบสังคม เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน และก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่ว่าเมื่ออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชนจะต้องมาจากประชาชน ในกรณี ของประเทศไทย การเสนอร่างกฎหมายแต่เดิมมักกระทำโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรก³⁶ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ยังคงยึดหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) แต่ได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้บัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

กล่าวได้ว่า กลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่มีใช้กันอย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และมลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของทุกประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นมีหลักการเดียวกันกับการออกเสียงประชามติ คือ จะต้องไม่มากจนเกินไปหรือไม่น้อยจนเกินไป ซึ่งในประเด็นนี้แต่ละประเทศจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนแต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 17, หน้า 23-24

ค) การถอดถอน (Recall)

เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทำการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ทุจริตหรือไร้ความสามารถได้โดยไม่ต้องรอนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งการถอดถอนนี้สามารถถอดถอนได้เพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเป็นการถอดถอนทั้งสภาก็ได้ ในกรณีของประเทศไทย กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นครั้งแรก³⁷ โดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาสูงเพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ออกจากตำแหน่งครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งหรือข้าราชการระดับสูง ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ได้ เป็นการให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือกิจการของรัฐ

1.1.2 ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) : ทฤษฎีตัวแทนประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่างๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ไพศาลขึ้น จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ประชุม โอกาสที่จะมาประชุมและความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้น ราษฎรย่อมไม่อาจเข้าใจในหน้าที่ต่างๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความรู้ความเข้าใจปัญหา

³⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 17, หน้า 24-25

ต่างๆที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนจึงได้กำเนิดขึ้น และมีบทบาทเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่รับรู้การใช้ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแต่ราษฎรได้ตั้ง ผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแทนตน จึงเรียกว่า “ประชาธิปไตยระบบผู้แทน”(Representative Democracy)

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้อยู่บนพื้นฐานของ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ”³⁸ กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองจึงต้องอาศัย รูปแบบของประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของ ประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจาก ประชาชน” แต่ในกรณีนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ นำ (Elite) และอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยบุคคลเหล่านี้จะอยู่ใน ฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยทางการเมือง (Political Unity) ที่เรียกว่า “รัฐ” ดังนั้นการปกครองรูปแบบนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจ อธิปไตยโดยผ่านผู้แทนและการเลือกตั้งจึงถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบบนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ราษฎรจะไม่ใช่ว่าจะวินิจฉัยตกลงในเรื่องใดๆ เพราะ ได้มีผู้กระทำการแทนแล้วก็ตาม แต่ราษฎรก็ยังสามารถที่จะควบคุมผู้แทนที่เลือกตั้งขึ้นได้หากเห็น ว่ากระทำหน้าที่บกพร่อง โดยราษฎรก็จะไม่ให้ความไว้วางใจเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งคราวต่อไปและในทางวิชาการระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยทางผู้แทน จึงมีสถาบันที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่สองประการ ได้แก่³⁹ พรรคการเมือง และการเลือกตั้งซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีความสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิดกับระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการ ขยายสิทธิการเลือกตั้งให้ประชาชน โดยทั่วไปสามารถมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง การใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้กลายเป็นการกระทำของมวลชนจำนวนมากและในขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดการแข่งขันทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้าไป เป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์

³⁸ สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ ประชาธิปไตย,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 14 (กันยายน), หน้า 48

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 15

ระหว่างผู้แทนและประชาชนผู้ถืออำนาจและประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจ หลังจากนั้นพรรคการเมือง จึงค่อยๆ พัฒนาขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวอันจะเห็นได้จากการเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองจะเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอทั้งตัวบุคคลและนโยบายให้ประชาชนพิจารณา และแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนและนโยบายก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองจะเป็นทั้งผู้ตั้งผู้แทนและกำหนดนโยบายให้ประชาชนเลือกและภายหลังจากการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็จะมึบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลและคอยควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล⁴⁰ เพราะฉะนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนราษฎรจึงมิใช่ผู้ที่จะวินิจฉัยตกลงในเรื่องใดๆ ด้วยตนเอง เนื่องจากได้มีผู้กระทำหน้าที่ดังกล่าวแทนแล้ว แต่ราษฎรสามารถที่จะควบคุมผู้แทนที่ตนเลือกตั้งขึ้นได้หากเห็นว่าบกพร่องในหน้าที่โดยการไม่ให้ความไว้วางใจเลือกให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งคราวต่อไป

1.1.3 ประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม คือ การปกครองราษฎรหรือประชาชนใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับโดยทางรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง” (Semi-Direct)⁴¹ ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้โดยสารัตถะแล้วคือ ระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั่นเอง แต่ได้มีการนำกลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน กล่าวคือ การปกครองในรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องของโอกาสความร่วมมือในการประชุม สถานที่ จำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุม ฯลฯ และยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เป็นต้นว่าประชาชนสามารถ ปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนครบวาระ (Recall) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น⁴²

⁴⁰ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, หน้า 51

⁴¹ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 159

⁴² โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 27, หน้า 36

2. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

จากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับวิวัฒนาการของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ 3 รูปแบบ⁴³ ดังต่อไปนี้

2.1 รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Ruler and Ruled)

โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้น รูปแบบการปกครองได้เปลี่ยน โดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออกจากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (Nation-State) ขึ้นในยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปามาสู่กษัตริย์ ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูกปกครองอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้าผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็ได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) ในทางตรงกันข้าม หากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (Tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าวนี้ ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

2.2 รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative Government)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1688 การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 มีผลทำให้กระแสของประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลกส่งผลต่อการทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบผู้แทน (Representative Government)

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอรัฐที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น

⁴³ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน และอมร รักษาสัตย์. (2544). “การเมืองกับประชาชน,” ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 10

จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร”

ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง” (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition) (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และ (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือ โดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ดี การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงควมไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน จึงมีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุนคนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

2.3 รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics)

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

2.3.1 การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

2.3.2 การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทำการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะ

นโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

2.3.3 การปรึกษาหารือ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชน ในการเฝ้าดู ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

2.3.4 การแสดงประชามติ (Referendum) เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีสำคัญ มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล ข้อความ ต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องนั้นๆ ได้ ทั้งต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ และต้องนำ ผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียง ประชามติ⁴⁴ เช่น การถมทะเล การจัดให้มีบ่อนกาสิโน การขึ้นภาษี เป็นต้น ประชาชนในฐานะ เจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้กับรัฐรับฟังมติของประชาชนได้ ก่อนที่จะมีการ ตรากฎหมาย หรือดำเนินการใดๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็น ของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งการออกเสียงประชามติต่างจากการ ปรึกษาหารือตรงที่การออกเสียงประชามติจะต้องมีการลงคะแนนออกเสียงเพื่อหามติ ของประชาชน ส่วนการปรึกษาหารือเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จะได้รับ ผลกระทบในเรื่องนั้นๆ ก่อนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะมีคำสั่งหรือการดำเนินการใดๆ

⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 26-27

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กับการเสนอกฎหมาย

แนวความคิดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่า การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน⁴⁵ ดังนั้นการออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชนมอบให้ผู้ที่แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับอำนาจในการเสนอกฎหมายนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1 ความสำคัญของกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่างๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนและก่อให้เกิดความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ในรัฐสมัยใหม่ (Modern States) ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ตามหลักการในเรื่องสัญญาประชาคมของรูสโซถือว่า “รัฐ” ก่อกำเนิดขึ้นมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชน (volonté générale) เป็นเจตนาร่วมกันของสังคมหาใช่เป็นของปัจเจกบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ ดังนั้น “กฎ” ที่จะใช้เป็นกฎหมายนั้นจะต้องมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชนเท่านั้น ซึ่งเป็นการยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรือที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” (Popular Sovereignty) โดยนัยนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งหากพิจารณาในเชิงตรรกศาสตร์แล้ว ประชาชนจึงมีความชอบธรรมในการกำหนดเจตนารมณ์ได้เท่าเทียมกันทุกคนหรือในกรณีที่ต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนแต่ละคน ความยินยอมนั้นก็จะต้องมีอยู่ตลอดเวลาและต้องเป็นความยินยอมที่ได้รับจากปัจเจกชนทุกคนด้วย⁴⁶

⁴⁵ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 38, หน้า 50

⁴⁶ Hans Kelsen, General Theory of Law and State, 285. อ้างถึงใน กนิษฐา เชื้อวาทย์. (2533). “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 8

ดังนั้น เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มาจากข้อสันนิษฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรืออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนการออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนทุกคน โดยตรงหรือโดยประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนอันมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและไม่ระบุตัวบุคคลกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติได้เป็นอย่างดีและทำให้เกิดหลักการสำคัญต่อไปว่า “เรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้นและกฎหมายที่ว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนออกเองหรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น” หลักการนี้ปรากฏชัดเจนในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยในมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีแค่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” และในมาตรา 5 บัญญัติรับหลักการนี้ว่า “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้นสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกันบุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” พร้อมทั้งสรุปหลักการว่า “กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองมีส่วนร่วม โดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน ย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรีตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของแต่ละคน โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน⁴⁷

3.2 การเสนอร่างกฎหมาย : ผู้มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการนิติบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และเมื่อพิจารณาจากระบบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ แล้ว สามารถจำแนกประเภทของผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภานิติบัญญัติพิจารณาได้ 5 ประเภท คือ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ และประชาชน⁴⁸ ดังนี้

⁴⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 38

⁴⁸ วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, หน้า 474

3.2.1 ประมุขของรัฐ

รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้ให้สิทธิแก่ประมุขของรัฐที่จะมีสาสน์ไปยังสภานิติบัญญัติเพื่อชี้แจงให้สภาทราบนโยบายการบริหารงานของตนได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีเช่นนี้ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐจะมีสาสน์ไปยังสภาเพื่อขอให้พิจารณาถึงวิธีการที่จำเป็นสำหรับปฏิบัติตามนโยบายที่ตนวางไว้และประธานสภาจะอ่านสาสน์ให้สมาชิกฟังและส่งสาสน์ให้คณะกรรมการประจำซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อความในสาสน์นั้น เป็นผู้ดำเนินการเสนอกฎหมายต่อไป⁴⁹ ซึ่งสิทธิในการส่งสาสน์เช่นนี้ถือว่าเป็นสิทธิการเสนอกฎหมายในทางอ้อมหรืออ้อมหนึ่งเป็นการริเริ่มให้มีการเสนอกฎหมายซึ่งตามรัฐธรรมนูญของไทยไม่เปิดโอกาสให้ประมุขของรัฐเสนอหรือริเริ่มขอให้มีการเสนอกฎหมายได้

3.2.2 คณะรัฐมนตรี

กรณีของคณะรัฐมนตรีสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบประธานาธิบดี กรณีที่เป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบรัฐสภา มีหลักการว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับเอากฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วไปปฏิบัติ ฉะนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่าต้องการกฎหมายประเภทใดเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ประกอบกับหลักการในเรื่องของความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาอันส่งผลให้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจ ดังนั้น ฝ่ายบริหารในรัฐบาลรูปแบบนี้มีสิทธิที่จะร่วมประชุมสภานิติบัญญัติได้ ซึ่งในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ส่วนกรณีของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบประธานาธิบดีซึ่งใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) มีอำนาจทัดเทียมกับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ยกเว้นในบางกรณีที่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย⁵⁰

3.2.3 สมาชิกรัฐสภา

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ภายใต้หลักการที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของประชาชน รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เพราะอยู่ในฐานะที่ทราบว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภท หากแต่ขึ้นอยู่กับ

⁴⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 20

⁵⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 20

กับรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งอาจกำหนดวิธีการ พุทธการณ และเงื่อนไขในการเสนอไว้ไว้ได้ส่วนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภานั้น จะต้องพิจารณาจากที่มาของวุฒิสภาตลอดจนวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาว่าเพื่อเหตุใด ในกรณีที่วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด เพราะการเสนอร่างกฎหมายมิใช่งานกลั่นกรองร่างกฎหมาย หากแต่เป็นการริเริ่มเสียเอง ส่วนกรณีที่จัดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่ประการใด

3.2.4 คณะกรรมาธิการ

ในบางประเทศคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา⁵¹ แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการต้องอยู่ในขอบเขตงานของคณะกรรมาธิการชุดนั้น เช่น คณะกรรมาธิการทหารมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายทหาร คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและการคลังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการคลัง เป็นต้นสำหรับประเทศไทยคณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

3.2.5 ประชาชน

จากหลักการอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาบังคับแก่ประชาชนจะต้องมาจากประชาชน คำว่า “มาจากประชาชน” นั้นหมายถึง การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และรัฐธรรมนูญของมลรัฐบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (Initiative Process) ได้⁵²

⁵¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 21

⁵² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 21

4. แนวคิดและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แนวความคิดในการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้กับประเทศไทย เป็นวิวัฒนาการที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตก⁵³ โดยเริ่มตั้งแต่ปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องกับรัชกาลที่ 6 ซึ่งปรากฏแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่ชัดเจนในรูปของเมือง“ดุสิตธานี” จนมาถึงรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นยุคที่กระแสแนวคิดประชาธิปไตยได้รับความสนใจจากกลุ่มข้าราชการที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตกและมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งโดยเนื้อแท้ก็คือการปกครองในระบอบรัฐสภานั้นเอง การปกครองในระบอบรัฐสภานั้นมีเงื่อนไขที่สำคัญคือเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนและประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยตนเองได้โดยตรง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2475 จนถึง ฉบับปี พ.ศ. 2534⁵⁴ นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จะได้ให้การรับรองในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่พระราชบัญญัติหลายฉบับที่ออกมาก็เป็นไปเพื่อลดช่องว่างระหว่างผู้ได้เปรียบเสียเปรียบหรือกำหนดหลักสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมมากขึ้นเพื่อการยืดระยะเวลาหรือบรรเทาความตึงเครียดทางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นในระหว่างกลุ่มพลังประชาชนต่างๆ เท่านั้น และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้สร้างกลไกทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้อำนาจอภิปไตยตกไปอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการและนายทุนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง และปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นต้นเหตุสำคัญทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมือง โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางมิชอบ โดยมีหัวใจสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่การมีส่วนร่วม

⁵³ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์. (2526). “ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฎิปบัณฑิต), ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 49

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 90

ของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵⁵ ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 2535” ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงอาจเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ฉบับแรก เนื่องจากการเปิดมิติใหม่ของการเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยประเด็นที่สำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงองค์กรต่างๆ ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวมานี้ทำให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น⁵⁶ และมีส่วนออกเสียงในการปกครองประเทศโดยตรงตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง โดยผ่านกลไกต่างๆ เป็นต้นว่า การเสนอกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (มาตรา 170 และมาตรา 287) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (มาตรา 303-304 และมาตรา 286) การออกเสียงแสดงประชามติ (มาตรา 214) เป็นต้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในการเมืองการปกครองประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้

⁵⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 34 หน้า 34

⁵⁶ อมร รักษาสัตย์. (2541). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 9-11

บทที่ 3

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ ของต่างประเทศ

1. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น สิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 95 สิทธิการรับสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 97 สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 133 สิทธิการออกเสียงประชามติตามมาตรา 166 สิทธิการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 254 สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 43 (2) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในหลายเรื่อง แต่ในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นเฉพาะการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเท่านั้น ซึ่งเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งจะเห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปมักกระทำโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติในมาตรา 133 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาได้ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 3 และหมวด 5 บทบัญญัติเหล่านั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยส่วนรวม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้เฉพาะหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น รายละเอียดของบทบัญญัติเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความ

ในต่างประเทศ เช่น สมาพันธ์รัฐสวิส รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชน จำนวน 100,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ส่วนสาธารณรัฐอิตาลี นั้น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายได้โดยทำการร่างกฎหมายแล้วเรียบเรียงเป็นมาตราๆ พร้อมแนบรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายรวมๆ ของแต่ละมาตรา แล้วลงนามจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน ซึ่งผู้ลงนามนี้จะต้องมีชื่ออยู่ในรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และลายมือชื่อดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของบุคคลดังกล่าวด้วย อีกทั้ง ต้องแนบใบรับรองการเลือกตั้งมาด้วย⁵⁷ สำหรับรายละเอียดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศนั้นจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

สำหรับประเทศไทย ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามมาตรา 133(3) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 256 และยังมีบทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ที่บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนอนำเสนอประเด็นการรับฟังความคิดเห็น หลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือต่อตัวร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติอีกด้วย

โดยที่บทบัญญัติของมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย และการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยมีมาตรการสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มาตรการทั่วไปในการตรากฎหมายที่รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ทบทวนเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้สะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

ประการที่สอง มาตรการก่อนการตรากฎหมาย ที่รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 28

ประการที่สาม มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ที่รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ประการที่สี่ มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย ที่รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

หัวใจของมาตรา 77 ที่สร้างมาตรการทั้งสี่ด้านนี้มีไว้ต้องการลดจำนวนกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด แต่มุ่งหมายในการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพ (Better Regulation) ซึ่งคำว่า “กฎหมายที่มีคุณภาพ” นั้นหมายถึงการมีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมและสร้างภาระให้กับประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายน้อยที่สุด

กล่าวโดยเฉพาะในมาตรา 77 วรรคสอง ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากการเสนอกฎหมายสองช่องทางนี้เป็นการเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับการเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ส่วนราชการภายใต้ฝ่ายบริหารจะมีแนวดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

ในส่วนของวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้านนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แม้พระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ในส่วนบทบัญญัติใดที่มีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบทบัญญัตินั้นก็ไม่อาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีหลักการอันสำคัญประการหนึ่ง คือ การรับรองสิทธิของประชาชนแม้ในเรื่องนั้นยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติกฎหมายรับรอง แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้นได้

ทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับโดยถือว่าการมีสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น⁵⁸

ดังนั้น วิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้านตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดวิธีการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเอาไว้ ดังนี้

1.1 หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2556 เป็นต้นมา ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสรุปได้ดังนี้

1.1.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แล้วแต่กรณี ซึ่งการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 คน ส่วนการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน

1.1.2 วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา 6 บัญญัติว่า “ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา 8

2) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประชาชน บัตรประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา

⁵⁸ คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 40 ก/หน้า 2/6 เมษายน 2560

ตามวรรคหนึ่งก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (1) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งคืนเรื่องให้ผู้ริเริ่ม ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 9 ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (1) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่” มาตรา 7 บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามมาตรา 6 แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (2) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งต้องลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น”

1.1.3 รูปแบบของกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตราซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

- 1) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- 2) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

1.1.4 บทกำหนดโทษ

ตามความในมาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) หลอกลวง บังคับ ชูเกียรติ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

และตามความในมาตรา 14 บัญญัติว่า “ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารหรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

1.2 วิธีการและขั้นตอนเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

1.2.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ขั้นตอนแรกนั้นเมื่อคณะบุคคลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งตามกฎหมายจะเรียกคณะบุคคลนี้ว่า “ผู้ริเริ่ม” โดยผู้ริเริ่มจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 95⁵⁹ และ

⁵⁹ มาตรา 95 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวันเวลา วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ

ไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96⁶⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความประสงค์จะให้รัฐสภามีการตกกฎหมายในเรื่องใดให้ยื่นความประสงค์ต่อประธานรัฐสภา⁶¹ โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมด้วย ซึ่งจัดทำในรูปแบบการเสนอกฎหมาย คือ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมด้วย ซึ่งจัดทำในรูปแบบการเสนอกฎหมาย คือ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจน แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอและร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินั้นผู้เริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งความประสงค์ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาได้ และอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้

หลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น ให้ผู้ริเริ่มการเสนอกฎหมายยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาในวันและเวลาราชการพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

⁶⁰ มาตรา 96 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (3) ต้องคุมขัง โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

⁶¹ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) บัญญัติให้เสนอต่อประธานรัฐสภา แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติให้การเสนอกฎหมายทั้งของคณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งก็คือการเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องด้วยในการศึกษานี้เป็นการอธิบายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) จึงยังคงใช้คำว่าประธานรัฐสภาในการศึกษานี้

1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ⁶²

2) รายชื่อของผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายซึ่งสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน

1.2.2 การตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

ประธานรัฐสภาจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ริเริ่มเสนอมานั้น มีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการพิจารณาประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอกฎหมาย สำหรับผลการพิจารณาของประธานรัฐสภาหากพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นหลักการและเนื้อหาไม่เป็นที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งส่งเรื่องคืน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ หากผู้ริเริ่มมีความประสงค์จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปแล้ว ก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่เสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ต้องกระทำก่อนที่จะเริ่มชักชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

1.2.3 การชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น มีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ประธานรัฐสภาจะสำเนาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผู้ริเริ่มเพื่อนำไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อเพื่อร่วม

⁶² ตามมาตรา 6 (1) ประกอบมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีตัวร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการ บันทึกเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญด้วย ซึ่งเป็นการออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ที่บัญญัติหลักการของการเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 142 วรรคห้า ว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้แล้ว ดังนั้นข้อความตามมาตรา 8 วรรคสอง (3) จึงมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5 บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ทั้งนี้ประชาชนผู้ที่เข้าร่วมลงลายมือชื่อในการเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 95 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้โดยในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อนี้

- 1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- 2) หมายเลขประจำตัวประชาชน
- 3) มีข้อความปรากฏเพื่อให้ทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และ

- 4) สามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด

1.2.4 การยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา

เมื่อผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารดังต่อไปนี้

- 1) สำเนาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

- 2) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนพร้อมด้วยสำเนาบัตรประชาชน บัตรประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- 3) บัญชีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน 60 คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

สำหรับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีไว้ในตอนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

1.2.5 การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ประธานรัฐสภาจะดำเนินการจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้

แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนทำให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึง 10,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา หากผู้ริเริ่มมิได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคือเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ริเริ่มต่อไป

1.2.6 ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

เมื่อประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสร็จภายใน 45 วันแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วคือจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในช่องทางต่างๆ ดังนี้

- 1) ประกาศรายชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร www.parliament.go.th
- 2) จัดทำรายชื่อเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ
- 3) มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เหตุผลของการให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเสนอกฎหมายแต่มิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเพื่อให้พิจารณารายชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ

หลังจากที่ประกาศให้ประชาชนได้ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว หากประชาชนผู้ใดพบว่ามีรายชื่อของตนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยที่ตนมิได้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้พิจารณารายชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ หากพ้นกำหนด 30 วัน ไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีมีการคัดค้านรายชื่อแล้วทำให้รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 10,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการ

เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ถึง 10,000 คน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวและยังมิได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่าย เรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

กรณี ไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมี จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การ พิจารณาของรัฐสภาต่อไป

1.2.7 การดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบ การประกาศและ คัดค้านแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถัาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง ก่อนเมื่อกระบวนการตรวจสอบหลักการร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมาย การปิดประกาศและการคัดค้าน เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็จะดำเนินการขออนุญาตต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุ ร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนของ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติต่อไป

1.3 กรณีการที่รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน

ในการดำเนินการตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น อาจเกิด กรณีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน รายชื่อได้หลายกรณี ดังนี้

1.3.1 เมื่อได้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้จัดให้มีการได้ตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อ เสนอกฎหมายและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมทั้งออกหมายเลขกำกับแล้วมีจำนวนไม่ ครบ 10,000 รายชื่อ

1.3.2 เมื่อตรวจสอบเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ แต่เมื่อส่งเลขประจำตัว ประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปให้สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบความมีตัวตนและความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แล้วปรากฏว่าผู้เข้าชื่อ

เสนอกฎหมายไม่มีตัวตนหรือเสียชีวิตก่อนการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 10,000 รายชื่อ

เมื่อเกิดกรณีตามข้อ 1 หรือข้อ 2 ประธานรัฐสภาจะแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา หากผู้ริเริ่มมิได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

1.3.3 เมื่อมีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วมีการคัดค้านรายชื่อแล้วทำให้รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 10,000 คน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมีได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่มการที่รายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใดๆ เห็นได้ชัดว่าจะต้องให้ผู้ริเริ่มต้องไปดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม ซึ่งใช้ระยะเวลา 90 วัน ย่อมส่งผลให้กระบวนการในการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม ซึ่งใช้ระยะเวลา 90 วัน ย่อมส่งผลให้กระบวนการในการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีความล่าช้าออกไป ซึ่งทำให้การขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นล่าช้าออกไปด้วยดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อได้เริ่มจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใดแล้ว ผู้ริเริ่มควรจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวนมากไว้ก่อนเพื่อที่การดำเนินการจะได้เสร็จเรียบร้อยไปในคราวเดียว

2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะออกเสียงแสดงประชามติได้ในหลายๆเรื่อง ถือเป็นโอกาสที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเสียงแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศหรือในกิจกรรมต่างๆที่ผู้แทนได้กระทำลงไป โดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ในบางประเทศได้ก้าวไกลกว่านี้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนหนึ่งสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายได้อีกด้วย โดยเรียกระบบนี้ว่า ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการออกเสียงประชามติ แต่ทั้งหมดนี้ล้วนอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย นั่นเอง

การวิจัยนี้ได้ศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิสสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และ สหภาพยุโรป (European Union: EU) ดังนี้

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับประเทศ มีเพียงการใช้สิทธิในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งมีการใช้สิทธิทั้งรัฐ (Statewide) และในระดับท้องถิ่น (local)⁶³ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หมายถึง การที่ประชาชนแต่ละมลรัฐสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ โดยต้องมีการรวบรวมรายชื่อพร้อมทั้งลายมือชื่อจากประชาชนให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด แล้วนำร่างกฎหมายนั้นไปใส่ไว้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเพื่อให้ประชาชนทั้งมลรัฐออกคะแนนเสียงรับหรือไม่รับกฎหมายนั้นในบางมลรัฐประชาชนสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมาย หรือแก้ไขร่างกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการลงประชามติสำหรับการวิจัยนี้จะกล่าวถึงเรื่องของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นหลัก

2.1.1 ความเป็นมาของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา

จุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เมื่อประชาชนของมลรัฐ New England ร่วมกันเสนอกฎและประเด็นต่างๆ เข้าที่ประชุมเมืองเพื่ออภิปรายและมีการออกเสียงลงคะแนนกัน แต่การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อปี คริสตศักราช 1774 ที่มลรัฐ Massachusetts โดยการลงประชามติรับรัฐธรรมนูญของรัฐในปี คริสตศักราช 1897 โดยมลรัฐ Nebraska เป็นมลรัฐแรกที่อนุญาตให้เมืองต่างๆ สามารถกำหนดเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย และการลงประชามติไว้ในกฎบัตรของเมืองได้ ในปีต่อมาในปี คริสตศักราช 1898 มลรัฐ South Dakota เป็นรัฐแรกที่มีการรับรองเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ โดยได้นำรัฐธรรมนูญปี 1848 ของสมาพันธรัฐสวิสมาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่มลรัฐ Oklahoma เป็นรัฐแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการลงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเริ่มของมลรัฐในปี คริสตศักราช 1907 และเมื่อปี คริสตศักราช 1992 มลรัฐ Mississippi เป็นรัฐสุดท้ายที่รับหลักการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย มลรัฐ Oregon เป็นมลรัฐแรกที่นำกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนมาให้ประชาชนลงคะแนน ในปี 1904 ห้าปีหลังจากมลรัฐ Oregon รับหลักการริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้ รวมแล้วรัฐที่มีการรับหลักการเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้ทั้งหมด 24 มลรัฐและ 1 เขตการปกครอง คือ District of Columbia จากทั้งหมด 50 มลรัฐ อย่างไรก็ตาม

⁶³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 26, หน้า 57

ก็ตาม การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนกว่าร้อยละ 60 กลับเกิดขึ้นอยู่แค่เพียงใน 6 มลรัฐ คือ Arizona, California, Colorado, Nevada, Oregon และ Washington⁶⁴

2.1.2 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถเสนอกฎหมายได้ 2 กรณี⁶⁵ คือ

1) การริเริ่มเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ (Constitution Initiative Process) คือ ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้ซึ่งแต่ละมลรัฐก็จะมีเงื่อนไขข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป เช่น อาจจะกำหนดว่าประชาชนสามารถเสนอการแก้ไขได้เฉพาะบางเรื่อง หรือ จำกัดจำนวนการเสนอ เช่น ให้เสนอได้หนึ่งเรื่องต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง ในประเทศสหรัฐอเมริกามีมลรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ 18 มลรัฐ ซึ่งในจำนวนมลรัฐทั้งหมด มี 16 มลรัฐเป็นการใช้สิทธิริเริ่มแก้ไขโดยตรง (Direct Initiative Amendment) คือ ประชาชนเป็นผู้เสนอลงคะแนนเสียงรับหรือไม่รับการแก้ไขเอง โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติ ส่วนอีก 2 มลรัฐ เป็นการใช้สิทธิริเริ่มโดยอ้อม (Indirect Initiative Amendment) คือ ถึงแม้ประชาชนเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่สภานิติบัญญัติจะเป็นผู้ลงมติรับหรือไม่รับการแก้ไขนั้น

2) การริเริ่มเสนอให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย (Statutory Initiative Amendment) คือ ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการเสนอกฎหมายใหม่ในแต่ละมลรัฐได้ โดยมีมลรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอการแก้ไขกฎหมายได้ 21 มลรัฐ แบ่งเป็นการใช้สิทธิโดยตรง 16 มลรัฐใช้สิทธิโดยอ้อม 7 มลรัฐ ทั้งนี้มลรัฐ Utah และมลรัฐ Washington มีรูปแบบการเสนอทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative) คือ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายหรือเสนอการแก้ไขกฎหมาย และประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเองว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติ

2. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative) คือ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายหรือเสนอการแก้ไขกฎหมาย แต่ผู้พิจารณารับร่างกฎหมายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายด้วยตนเอง

⁶⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 58

⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 58-59

เรื่องที่ถูกเสนอมากที่สุด 5 อันดับแรก⁶⁶ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

(1) ภาษี

(2) การบริหารของรัฐบาล ในสมัยก่อนจะเน้นในเรื่องของการตั้งเขตปกครอง

(County) ข้อกำหนดเรื่องคณะกรรมการและค่าตอบแทน รวมถึงเรื่องศัพท์เฉพาะ เช่น การอนุญาตให้เปิดโรงพยาบาลในวันอาทิตย์ด้วย

(3) แอลกอฮอล์ เช่น ออกข้อบังคับเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการออกใบอนุญาต

(4) การปฏิรูปการศึกษา เช่น กองทุนการศึกษา หลักสูตรการเรียน นโยบายของโรงเรียนและความขัดแย้งกันทางสังคม

(5) การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม เช่น การควบคุมการเติบโต กฎหมายการใช้ที่ดินร่างกฎหมายเรื่องขวด (Bottle Bills) เป็นต้น

ถึงแม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีกระบวนการที่แตกต่างกันไปในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย แต่โดยหลักแล้ว จะมีวิธีการที่คล้ายกัน คือ

1. ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐผู้มีอำนาจกำหนดหรือไม่

2. ตรวจสอบว่าคำร้องและร่างกฎหมายที่ยื่นนั้นเป็นไปตามที่กฎหมาย

3. กระจายคำร้องและร่างกฎหมายไปตามเมืองต่างๆเพื่อรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด

4. ส่งลายชื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

5. นำร่างกฎหมายให้ประชาชนทั่วไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป มีรายละเอียด ดังนี้

2.1.3 การยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายและการตรวจสอบความถูกต้อง⁶⁷

จะต้องมีการยื่นคำร้องขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ เช่น ผู้ว่าการมลรัฐ อัยการสูงสุดของมลรัฐ หรือ เลขาธิการรัฐ โดยมี 9 มลรัฐที่กำหนดให้ต้องมีผู้ริเริ่มครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถยื่นคำร้องและร่าง

⁶⁶สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 26, หน้า 59

⁶⁷สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 26, หน้า 60-61

กฎหมายนั้นได้ ซึ่งจำนวนผู้ริเริ่มที่ต้องการก็แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตั้งแต่ 5 คน ในมลรัฐ Montana ถึง 100 คน ในมลรัฐ Alaska

เมื่อมีการทำคำขอและเสนอร่างกฎหมายไปถึงหน่วยงานมลรัฐผู้มีอำนาจแล้วแต่ละมลรัฐก็จะพิจารณาถึงความถูกต้องของแบบฟอร์ม ภาษา และ เนื้อหา รวมทั้งพิจารณาว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ โดยมากแล้วจะให้อัยการสูงสุดของรัฐหรือเลขาธิการ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ ทั้งนี้ทั้งนั้นการตรวจสอบของแต่ละมลรัฐจะเป็นเพียงคำแนะนำ ยกเว้น 4 มลรัฐ คือ Arkansas, Florida, Oregon, และ Utah โดยใน Arkansas อัยการสูงสุดสามารถปฏิเสธคำร้องได้ถ้าเป็นการใช้คำที่ชักจูงไปในทางที่ผิด ในมลรัฐ Utah อัยการสูงสุด สามารถปฏิเสธการเสนอกฎหมายได้ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่มีสาระ หรือร่างกฎหมายที่เสนอไม่มีความเป็นไปได้ที่จะใช้เป็นกฎหมาย ใน Oregon อัยการสูงสุดสามารถยุติการเข้าชื่อได้หากว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎเรื่องการให้เสนอกฎหมายได้เรื่องเดียว ใน Florida ในระหว่างการตรวจสอบของศาลสูงของมลรัฐ ศาลสามารถยุติการเข้าชื่อได้ถ้าเห็นว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญหรือฝ่าฝืนกฎเรื่องการให้เสนอกฎหมายได้เรื่องเดียว

ในขั้นตอนที่สองหลังจากการยื่นคำร้องแล้วจะเป็นการเตรียมบทย่อและชื่อกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ การตั้งชื่อกฎหมายเพื่อใช้ในการรวบรวมลายมือชื่อ และการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับกฎหมายในการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะใช้ชื่อเดียวกันทั้งสองขั้นตอน ในการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อใช้ในการรวบรวมลายมือชื่อ บางมลรัฐจะให้ผู้ให้ทุนเป็นผู้ตั้งชื่อ แต่โดยมากแล้วจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อการตั้งชื่อโดยเฉพาะ ในระยะหลังมีการณรงค์ให้ศาลเป็นผู้ตั้งชื่อร่างกฎหมายแทน ส่วนการตั้งชื่อกฎหมายเพื่อนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับกฎหมายในการเลือกตั้งทั่วไป บางมลรัฐให้ผู้นับคำร้องเป็นผู้ตั้งชื่อแต่ภายใต้ความเห็นชอบของอัยการสูงสุดของมลรัฐหรือเลขาธิการมลรัฐ บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุดของมลรัฐหรือเลขาธิการมลรัฐเป็นผู้ตั้งชื่อ บางมลรัฐมอบหน้าที่ให้คณะกรรมการพิเศษ บางมลรัฐก็ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมกันตั้งชื่อร่างกฎหมาย

2.1.4 ข้อจำกัดของการเสนอกฎหมาย

ในเรื่องข้อจำกัดในเนื้อหาของกฎหมาย แต่ละมลรัฐจะห้ามเสนอกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วและยังมีเรื่องข้อจำกัดในขั้นตอนของการเสนอกฎหมาย เช่น ห้ามเสนอกฎหมายเกินหนึ่งเรื่องในหนึ่งคำขอหรือแม้แต่ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าชื่อก็ยังถือเป็นข้อจำกัดของการเสนอกฎหมายเช่นกัน

2.1.5 การรวบรวมรายชื่อ

ในการรวบรวมรายชื่อสำหรับวิธีการเสนอกฎหมายโดยอ้อม บางมลรัฐต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้เต็มจำนวนที่กฎหมายกำหนดก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่สภานิติบัญญัติ แต่บางมลรัฐแค่รวบรวมได้เพียงจำนวนหนึ่งก็สามารถเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติได้ ถ้าสภานิติบัญญัติไม่รับร่างกฎหมายนั้นผู้ริเริ่มก็สามารถรวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมได้เพื่อที่จะนำร่างกฎหมายออกให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งในการรวบรวมรายชื่อนั้น ผู้ริเริ่มสามารถให้อาสาสมัครมาช่วยในการรวบรวมรายชื่อได้หรืออาจจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญให้มาทำงานส่วนนี้ให้ก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ทางเจ้าหน้าที่ทราบด้วย

2.1.6 จำนวนรายชื่อ

จะไม่มีข้อกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่จะกำหนดเป็นร้อยละของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงของทั้งมลรัฐหรือร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาใช้สิทธิครั้งล่าสุดหรืออาจกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชากรทั้งหมดของมลรัฐ ดังนั้น จำนวนรายชื่อที่ต้องการก็จะแตกต่างกันไป ตั้งแต่ ร้อยละ 2 ของจำนวนผู้อยู่อาศัยทั้งหมดของมลรัฐ North Dakota ไปจนถึงร้อยละ 15 ของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาเลือกตั้งครั้งล่าสุดในมลรัฐ Wyoming⁶⁸

2.1.7 ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ

ทุกมลรัฐมีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเวลาตรวจรายชื่อ เผยแพร่ร่างกฎหมายนั้น และเตรียมนำร่างกฎหมายเข้าไปใช้ในการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทั้งรัฐลงคะแนน ยกเว้นแต่ Arkansas, Ohio, Oregon และ Utah ที่มีการกำหนดเวลาตัวอย่างระยะเวลาที่แต่ละมลรัฐกำหนด เช่น Massachusetts 64 วัน หรือ California 150 วัน⁶⁹

2.1.8 การตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

เมื่อรวบรวมรายชื่อได้แล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อที่ได้มาซึ่งมีสามวิธี คือ

- 1) การสันนิษฐานว่ารายชื่อที่ได้มาทั้งหมดเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยชอบในมลรัฐนั้นๆ โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบ (Presumed Valid)
- 2) การสุ่มตัวอย่าง (Random Sampling) เจ้าหน้าที่จะสุ่มลายมือชื่อมาจากรายชื่อทั้งหมด แล้วตรวจสอบว่าลายมือชื่อที่สุ่มมานั้นมีความถูกต้องหรือไม่ โดยอาจกำหนดจำนวนที่สุ่มมาเป็นตัวเลขที่แน่นอน หรือ กำหนดเป็นร้อยละ

⁶⁸สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 61

⁶⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 62

3) การตรวจทั้งหมด (Full Certification) เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดที่ได้มาว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นลายมือชื่อที่ใช้ได้หรือไม่ และครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการหรือไม่

1.1.9 การเผยแพร่ร่างกฎหมายที่อุทธรณ์โดยประชาชน

เมื่อตรวจความถูกต้องของรายชื่อแล้วได้รายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการ ก็จะนำร่างกฎหมายนั้นไปเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบเพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ในการเลือกตั้งครั้งที่จะมาถึง ซึ่งอาจเผยแพร่โดยการพิมพ์เป็นแผ่นพับหรือประกาศในหนังสือพิมพ์ก็ได้

2.1.10 การลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งมลรัฐจะออกความเห็นพร้อมกับการเลือกตั้งว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่อุทธรณ์โดยประชาชนมาบังคับใช้เป็นกฎหมายของมลรัฐหรือไม่

2.1.11 ความเห็นชอบของผู้ลงคะแนนเสียง

ร่างกฎหมายที่จะบังคับเป็นกฎหมายคือร่างกฎหมายที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาเลือกตั้งในครั้งนั้น ว่าเห็นชอบให้ร่างกฎหมายนั้นมาบังคับใช้เป็นกฎหมายของรัฐ อย่างไรก็ตาม มลรัฐ Nebraska, Massachusetts และ Mississippi มิได้ถือตามเสียงข้างมากกลับกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ว่าถ้าผู้มาเลือกตั้งในครั้งนั้นให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้นๆ เป็นจำนวนร้อยละตามที่กำหนดไว้แต่ละมลรัฐ ก็จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยมลรัฐ Nebraska กำหนดไว้ร้อยละ 35 มลรัฐ Massachusetts กำหนดไว้ร้อยละ 30 และมลรัฐ Mississippi กำหนดไว้ร้อยละ 40⁷⁰

สำหรับการลงคะแนนเสียงต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Nevada จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งถึงสองครั้ง จึงจะถือว่าประชาชนเห็นชอบด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น

2.1.12 การแก้ไข หรือ ยกเลิกกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

แต่ละมลรัฐจะมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันไป มี 3 มลรัฐ ที่ห้ามสภานิติบัญญัติแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชนโดยเด็ดขาด คือมลรัฐ California, Florida, และ Mississippi มี 11 มลรัฐ ที่อนุญาตให้สภานิติบัญญัติสามารถแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายได้ในภายหลัง โดยไม่มี

⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 63

กำหนดระยะเวลา แต่มี 9 มลรัฐ ที่อนุญาตให้สภานิติบัญญัติสามารถแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มา
จากประชาชนได้โดยมีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา เช่น มลรัฐ Nevada ห้ามแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย
หลัง 5 ปีนับจากที่กฎหมายได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว หรือ มลรัฐ Wyoming ที่สามารถ
แก้ไขกฎหมายได้ตลอดแต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกกฎหมายหลังจากช่วงเวลา 2 ปี หลังจาก
กฎหมายมีผลบังคับใช้หรือมลรัฐ Michigan ที่ต้องการเสียง 3 ใน 4 ของสภานิติบัญญัติในการขอ
แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชน⁷¹ เป็นต้น

2.1.13 การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)

ก่อนมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะมีการกำหนดเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ใช้ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมาจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภา ก่อนนำมาให้ผู้ว่ากรมลรัฐลงนาม แล้วจึงนำมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชน (Majority) จึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย⁷² จนเมื่อ 10 ตุลาคม 1911 การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายจึงเกิดขึ้นจากการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนน 168,744 ต่อ 52,093 เสียง ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี คริสต์ศักราช 1911 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่มีบทบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน หลังจากมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก รัฐธรรมนูญปี 1849 และทำให้มลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐที่ 10 ของสหรัฐอเมริกาที่มีการให้สิทธินี้แก่ประชาชน

ก่อนหน้าปี คริสต์ศักราช 1965 มลรัฐแคลิฟอร์เนียมีวิธีการเสนอกฎหมาย 2 วิธีทั้งการใช้สิทธิโดยตรง (Direct Initiative Process) คือ ไม่ผ่านสภานิติบัญญัติและการใช้สิทธิโดยอ้อม (Indirect Initiative Process) คือ ผ่านสภานิติบัญญัติก่อน แต่เนื่องจากไม่มีผู้ใดเสนอกฎหมายโดยการใช้สิทธิโดยอ้อม คณะกรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงยกเลิกวิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยอ้อมไป ปัจจุบันมลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงเป็นมลรัฐที่มีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยตรงอย่างเดียวเท่านั้น

การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด 2, 13C และ 18 และกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีขั้นตอนและสาระสำคัญดังนี้

⁷¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 26, หน้า 63-64

⁷²ปัญจณี เจริญสันตสุขฎี. (2543). “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, “ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 52

1) การจัดทำร่างกฎหมาย

การจัดทำร่างกฎหมายสามารถทำได้ 3 ทางคือ

- จัดทำร่างด้วยตัวเอง
- จ้างที่ปรึกษาเอกชนให้ช่วยร่างกฎหมาย
- ผ่านทางที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติ : โดยวิธีนี้ ผู้ริเริ่มจะต้องเสนอ

แนวความคิดที่จะจัดทำกฎหมายต่อที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติ (Legislative Counsel) และต้องมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 25 คนขึ้นไปร่วมกันลงชื่อในคำร้องขอจัดทำร่างกฎหมายนั้นหากที่ปรึกษาสภานิติบัญญัติเห็นว่าแนวความคิดนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะผ่านไปสู่ขั้นตอนที่ให้ประชาชนทั้งมวลรัฐลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ก็จะจัดทำร่างกฎหมายให้ตามที่ผู้ริเริ่มร้องขอ

ขอบเขตของการเสนอกฎหมาย

กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็เหมือนกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมายของมลรัฐ และกฎหมายของประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายการเลือกตั้งด้วย

โดยอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ขอบเขตในเรื่องกระบวนการเข้าชื่อ เช่น รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐกำหนดห้ามเสนอกฎหมายเกินหนึ่งหัวข้อ จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ ห้ามให้เงินตอบแทนในการเข้าชื่อ หรือการห้ามเข้าไปรวบรวมรายชื่อในที่เอกชนแม้แต่ห้างสรรพสินค้า
2. ขอบเขตในด้านเนื้อหาของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐกำหนดว่าจะเอาสิ่งหาภิรมย์ไปใช้โดยไม่มีค่าทดแทนไม่ได้ หรือ เรื่องประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน หรือเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

2) การขอชื่อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมาย⁷³

เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ผู้ริเริ่มก็จะยื่นร่างกฎหมาย คำร้องขอชื่อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมาย พร้อมทั้งแนบวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นไว้ด้วย โดยจะต้องยื่นต่ออัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorney General) และชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 200 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเงินจำนวนนี้จะถูกเก็บไว้ที่กองคลังของรัฐ (State Treasurer) ถ้าร่างกฎหมายที่เสนอมิคุ้มสมบัติครบสำหรับการนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงภายในเวลา 2 ปี นับจากมีการออกบทย่อไปให้ผู้ริเริ่ม ผู้ริเริ่มจะได้รับเงินจำนวน 200 เหรียญดอลลาร์สหรัฐนี้คืน หากไม่สามารถทำให้ร่างกฎหมายผ่านคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาที่กำหนดได้ เงินจำนวนนี้ก็จะถูกนำไปเข้ากองทุนทั่วไปของรัฐ

⁷³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, หน้า 66-67

หน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดของมลรัฐ⁷⁴

เมื่อได้รับคำร้องและค่าธรรมเนียมแล้ว อัยการสูงสุดก็จะเตรียมชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายซึ่งจะเป็นชื่อและบทย่อที่เป็นทางการ และจะส่งสำเนาชื่อและบทย่อให้เลขาธิการรัฐ (Secretary of State) ภายใน 15 วัน นับจากได้รับร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายจากผู้ริเริ่ม หากในระหว่าง 15 วัน หากผู้ริเริ่มขอแก้ไขร่างกฎหมายที่ไม่ใช่ส่วนเทคนิค หรือเป็นการแก้ไขที่ไม่ใช่สาระสำคัญ อัยการสูงสุดจะเสนอชื่อและบทคัดย่อของร่างกฎหมายในส่วนที่แก้ไขต่อเลขาธิการรัฐภายใน 15 วัน หลังจากได้รับการแก้ไขนั้นแต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเงินด้วยแล้ว ก็จะมีกระบวนการอื่นอีกโดยจะให้กองการเงิน (The Department of Finance) และ กรรมาธิการงบประมาณร่วมของสภานิติบัญญัติ (The Joint Legislative Budget Committee) มีหน้าที่วิเคราะห์ร่างกฎหมายนั้นภายใน 25 วันทำงานนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายฉบับล่าสุด โดยจะวิเคราะห์ถึงการเพิ่มหรือลดของรายได้ของมลรัฐ หรือเรื่องค่าใช้จ่ายของมลรัฐหรือของท้องถิ่นหรือให้ความเห็นอื่นว่าถ้าบังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นกระทบต่อภาพรวมของการเงินของมลรัฐหรือของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรก็ตามหากกองการเงินและกรรมาธิการงบประมาณร่วมของสภานิติบัญญัติไม่สามารถประมาณผลกระทบออกมาเป็นตัวเลขอย่างละเอียดได้ภายใน 25 วัน ก็ให้วิเคราะห์มาอย่างคร่าวๆ ถึงผลกระทบต่อภาคการเงินที่สำคัญของมลรัฐหรือของท้องถิ่นอย่างไร ภายใน 25 วันทำงาน เมื่อจัดทำชื่อกฎหมายและบทย่อของร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้วอัยการสูงสุดต้องจัดส่งไปให้ผู้ริเริ่ม สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการของรัฐทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นได้แต่ห้ามทำการแก้ไขร่างกฎหมายแต่อย่างใดวันที่อัยการสูงสุดส่งชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายไปให้กับผู้ริเริ่มถือเป็นวันที่เลขาธิการรัฐจะใช้เป็นวันเริ่มต้นของกระบวนการเข้าชื่อ โดยก่อนหน้าวันนั้นจะไม่มี การแจกจ่ายร่างกฎหมายไปให้ประชาชนพิจารณาเพื่อเข้าชื่อแต่อย่างใด

3) การเข้าชื่อ

เมื่อเลขาธิการได้รับชื่อและบทย่อของร่างกฎหมายจากอัยการสูงสุดแล้ว ก็จะจัดส่งปฏิทินเป็นกำหนดการให้ผู้ริเริ่มทราบว่าจะต้องทำอะไรบ้าง อย่างไร และเมื่อไหร่ไปให้ผู้ริเริ่ม โดยการเข้าชื่อก็จะมีแบบฟอร์มตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ริเริ่มก็ต้องทำตามแบบฟอร์มนั้นด้วย

ระยะเวลาการเข้าชื่อ

ผู้ริเริ่มมีเวลา 150 วันที่จะกระจายร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้สนใจร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการลงลายมือชื่อ อย่างไรก็ตามที่ร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบสมบูรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดสำหรับการนำเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงอย่างน้อย

⁷⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 26, หน้า 66-67

131 วันก่อนการเลือกตั้งครั้งที่กำลังจะถึง ดังนั้นผู้ริเริ่มอาจต้องดำเนินการเข้าชื่อด้วยความรวดเร็ว เพื่อที่จะทำให้ทุกอย่างเสร็จก่อนการเลือกตั้งครั้งที่กำลังจะถึง 131 วัน โดยกฎหมายอนุญาตให้จ้างบุคคลหรือนิติบุคคล หรืออาจให้อาสาสมัครมาช่วยในการรวบรวมลายมือชื่อด้วยก็ได้โดยจะต้องมีเอกสารระบุว่าเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดส่ง โดยมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีลายมือชื่อของผู้ที่มีชื่อทางทะเบียนว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในขณะที่ยังชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความต้องการจำนวนลายมือชื่อของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันดังนี้

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพิ่มเติมกฎหมายจะต้องมีการลงลายมือชื่ออย่างน้อย ร้อยละ 5 ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ว่าราชการรัฐครั้งล่าสุด ซึ่งสำหรับร่างกฎหมายที่จะนำเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 จะต้องได้ลายมือชื่อทั้งหมด 373,816 ลายมือชื่อส่วนการเข้าชื่อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องมีการลงลายมือชื่ออย่างน้อย ร้อยละ 8 ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ว่าราชการรัฐครั้งล่าสุด สำหรับร่างกฎหมายที่จะนำเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 จะต้องได้ลายมือชื่อทั้งหมด 598,105 ลายมือชื่อ

ผู้เข้าชื่อจะสามารถลงลายมือชื่อได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น โดยจะต้องระบุชื่อ สกุล และที่อยู่ไว้ด้วย ทั้งนี้ ผู้เข้าชื่ออาจถอนชื่อตนเองจากการเข้าชื่อได้โดยการเขียนคำร้องไปยังสำนักงานเลือกตั้งท้องถิ่นที่เหมาะสมก่อนผู้ริเริ่มจะยื่นคำร้องพร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อให้สำนักงานเลือกตั้ง

4) การยื่นคำร้อง

เมื่อได้รายชื่อครบตามจำนวนที่ต้องการแล้ว หรือครบกำหนด 150 วันแล้วก็จะยื่นคำร้องไปยังสำนักงานเลือกตั้งในแต่ละท้องถิ่น (County) ที่ทำการรวบรวมรายชื่อ ซึ่งการยื่นในแต่ละท้องถิ่นที่ต้องยื่นพร้อมกันในคราวเดียวกัน แต่ไม่จำเป็นต้องยื่นพร้อมกันทุกท้องถิ่นเมื่อยื่นคำร้องแล้ว ไม่สามารถขอแก้ไขได้อีกเว้นแต่มีคำสั่งศาล และเพื่อความเป็นระเบียบจึงกำหนดให้ผู้ริเริ่มหรือตัวแทนผู้ริเริ่มเท่านั้นที่จะสามารถยื่นคำร้องได้

5) การพิสูจน์ลายมือชื่อ

เฉพาะลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงที่ลงทะเบียนการเลือกตั้งในท้องถิ่น (County) ที่มีการเข้าชื่อเท่านั้นจึงจะนับเป็นลายมือชื่อที่ใช้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งการพิสูจน์ลายมือชื่อ มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

(ก) การนับอย่างคร่าวๆ (Rew Count)

แต่ละห้องที่มีเวลา 8 วันทำการนับจากวันที่มีการยื่นคำร้อง ที่จะตรวจนับลายมือชื่ออย่างคร่าวๆ แล้วรายงานไปยังเลขาธิการรัฐ หากเลขาธิการรัฐเห็นว่าจำนวนลายมือชื่อที่ได้มาทั้งหมดจากทุกห้องที่มีจำนวนน้อยกว่าที่กำหนด การเสนอกฎหมายนั้นก็จะตกไป และไม่สามารถกระทำการอื่นใดเพิ่มเติมได้อีก โดยเลขาธิการรัฐก็จะรายงานกลับไปยังสำนักงานเลือกตั้งถึงการตกไปของร่างกฎหมายนั้น เช่น สำหรับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 ต้องการลายมือชื่อ 373,816 ลายมือชื่อ ในการเสนอกฎหมาย แต่หากนับแล้วได้น้อยกว่า 373,816 ลายมือชื่อ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นก็จะตกไป

(ข) การสุ่มตัวอย่าง (Random Sample)

ถ้ารายชื่อที่ได้มามีเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด เลขาธิการรัฐก็จะบอกสำนักงานเลือกตั้งแต่ละห้องที่ให้สุ่มตัวอย่างลายมือชื่อจากทั้งหมดมาตรวจ โดยสำนักงานเลือกตั้งของห้องที่มีเวลา 30 วัน หลังจากได้รับการบอกกล่าว ที่จะทำการสุ่มตัวอย่างที่เข้าชื่อในห้องที่นั้นๆ มาพิสูจน์ว่าลายมือชื่อนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ละห้องที่จะต้องสุ่มลายมือชื่อมาตรวจอย่างน้อย 500 รายชื่อ หรือ ร้อยละ 3 จากจำนวนลายมือชื่อทั้งหมด แล้วแต่ว่าจำนวนไหนมากกว่ากัน สำหรับห้องที่มีลายมือชื่อไม่ถึง 500 ชื่อ ก็จะต้องพิสูจน์ลายมือชื่อทั้งหมดจากนั้นก็รายงานให้เลขาธิการรัฐทราบถึงจำนวนลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเลขาธิการรัฐรวบรวมรายชื่อที่ได้ทั้งหมดแล้วพบว่ามีความมากกว่าร้อยละ 110 ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะมีความสมบูรณ์ที่จะนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์อื่นใดอีก ซึ่งเลขาธิการรัฐก็จะส่งหนังสือรับรองไปยังผู้ริเริ่ม สำนักงานเลือกตั้งต่างๆ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (The Chief Clerk of the Assembly) และเลขาธิการวุฒิสภา (The Secretary of the Senate) โดยหนังสือมีใจความว่าร่างกฎหมายมีคุณสมบัติที่จำเป็นให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

ถ้าลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะถือว่าไม่ครบตามที่กฎหมายต้องการ และตกไป เลขาธิการจะแจ้งให้ผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งทราบ

(ค) การตรวจนับทั้งหมด (Full Check)

ถ้าตรวจสอบแล้วพบว่าลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนระหว่าง 95 – 110 ของจำนวนที่กฎหมายต้องการ เลขาธิการรัฐก็จะส่งหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานเลือกตั้งแต่ละห้องที่ให้พิสูจน์ลายมือชื่อทั้งหมด ซึ่งสำนักงานเลือกตั้งจะต้องแจ้งให้เลขาธิการรัฐทราบถึงจำนวนลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายภายใน 30 วัน นับตั้งแต่รับหนังสือจากเลขาธิการรัฐ

โดยให้ถือว่าผู้ริเริ่มยื่นคำร้องและร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ที่จะนำเข้าสู่การเลือกตั้งในวันที่เลขาธิการรัฐได้รับคำร้องจากสำนักงานเลือกตั้งท้องถิ่นว่าคำร้องได้รับการลงชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด โดยเลขาธิการรัฐจะส่งคำรับรองนั้นไปให้ผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่ต่อไป และถ้าร่างกฎหมายนั้นขาดคุณสมบัติ เลขาธิการรัฐก็จะแจ้งไปยังผู้ริเริ่มและสำนักงานเลือกตั้งแต่ละท้องที่เช่นกัน

หากร่างกฎหมายมีคุณสมบัติพร้อมที่จะให้ประชาชนลงคะแนนเสียง เลขาธิการจะส่งสำเนาร่างกฎหมายและชื่อร่างกฎหมายที่จัดทำโดยอัยการสูงสุดไปให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยแต่ละสภาก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น แต่ห้ามทำประชาพิจารณ์ภายใน 30 วันก่อนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปรับเปลี่ยนร่างกฎหมายหรือกีดกันไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้

6) การมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

- ร่างกฎหมายจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากผู้มีสิทธิออกเสียงในวันหลังการเลือกตั้งทันที เว้นแต่ร่างกฎหมายนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

- หากมีการรับรองร่างกฎหมายสองฉบับในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน ขัดกันอยู่ให้ถือตามร่างกฎหมายฉบับที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า

- ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากประชาชนได้แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อน เว้นแต่ว่ากฎหมายนั้นอนุญาตให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกโดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

7) การเก็บรักษาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

สำนักงานเลือกตั้งจะต้องเก็บคำร้องไว้จนกว่าจะครบ 8 เดือนนับจากการรับรองผลการลงคะแนนเสียงที่มีต่อร่างกฎหมายนั้นในการเลือกตั้ง หรือวันที่เลขาธิการรัฐตัดสินใจว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีคุณสมบัติครบที่จะนำเข้าสู่การเลือกตั้งหรือไม่ หลังจากนั้นคำร้องจะถูกทำลายไปเว้นแต่การกระทำตามกฎหมายหรือการสอบสวนของรัฐบาลต้องการให้ยับยั้งการทำลายไว้ก่อน

8) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ต

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียในปัจจุบันประชาชนสามารถลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงทางออนไลน์ได้ แต่ยังไม่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตามกำลังมีการดำเนินการให้เกิดการลงคะแนนเสียงและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางอินเทอร์เน็ตขึ้น โดยกำลัง

ศึกษาวิจัย ข้อดี ข้อเสีย แนวทางที่จะใช้อินเทอร์เน็ตให้เป็นประโยชน์สำหรับการรวบรวมรายชื่อให้มากที่สุด

การรวบรวมรายชื่อทางอินเทอร์เน็ตต้องมีองค์ประกอบทางเทคนิคอย่างน้อย 3 อย่าง คร่าวๆ ดังนี้

1. เว็บไซต์ที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยเสรี สำหรับเผยแพร่เรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
2. วิธีการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงจะลงลายมือชื่อและส่งลายมือชื่อไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
3. วิธีการพิสูจน์ว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงและเทียบกับลายมือชื่อในทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียง

เหตุผลที่มีความคิดจะให้มีการลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตก็เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อ สร้างความสะดวกให้ประชาชนที่อยู่ไกลจากศูนย์กลางองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์จากการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และทำให้การพิสูจน์ลายมือชื่อเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตยังมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยบนอินเทอร์เน็ต เช่น ประชาชนอาจโดนจารกรรมข้อมูลส่วนตัวจากการเข้าไปลงลายมือชื่อ เช่น ถูกขโมยหมายเลขบัตรเครดิต หรือ ถูกนำลายมือชื่อไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตและยังอาจโดนไวรัสจากการเข้าระบบก็ได้ ถึงแม้ว่าบริษัทเอกชนบางบริษัทมีการนำระบบการลงชื่อทางอินเทอร์เน็ตไปใช้โดยมีการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงมาใช้ แต่สำหรับการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตกับการลงคะแนนเสียงอันเกิดผลประโยชน์และผลกระทบต่อประชาชนทุกคนต้องใช้มาตรฐานที่สูงกว่าเอกชนมาก ซึ่งยังไม่มีระบบป้องกันที่ปลอดภัยและสมบูรณ์พอที่จะนำมาใช้ได้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่สูง ไม่ใช่เฉพาะการติดตั้งระบบ แต่ยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาและพัฒนาระบบอยู่ตลอดเวลาด้วย นอกจากนี้ไม่ใช่ประชาชนทุกกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ยังมีปัญหาเรื่องอายุระดับการศึกษา หรือเชื้อชาติที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอยู่ ทำให้เกิดความลำบากและไม่เป็นธรรมมากขึ้นสำหรับประชาชนที่ยากต่อการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นสิ่งที่มลรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญมาก

2.1.14 ข้อคิดเห็น

มลรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ไม่ใช่มีแค่หลักการ เห็นได้จากทางมลรัฐจะจัดให้มีหน่วยงานรองรับช่วยประชาชนเป็นขั้นเป็นตอนไปอย่างมีระบบ ตั้งแต่ต้นร่างกฎหมาย โดยสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ช่วยเหลือประชาชนทั่วไปที่ไม่รู้รายละเอียดของกฎหมาย และภาษาของกฎหมายจึงมี

ความสบายใจและมีความคิดสร้างสรรค์ที่จะเสนอกฎหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นซึ่งของไทยเราไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานใดมีหน้าที่ในการช่วยประชาชนในการร่างกฎหมายทำให้ยากต่อประชาชนที่ไม่รู้กฎหมาย ในการจะเสนอกฎหมาย

นอกจากนี้ มลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นมลรัฐที่ใช้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง คือสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่างที่ประชาชนเสนอมาร้อยอย่างใด มีอำนาจเพียงเสนอข้อคิดเห็นเท่านั้น ทำให้ได้เนื้อความกฎหมายที่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งการเสนอกฎหมายของประเทศไทยยังต้องผ่านสภานิติบัญญัติซึ่งจากที่ผ่านมานี้เนื้อความของกฎหมายถูกแก้ไขไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ซึ่งโดยมากจะเป็นนายทุนหรือผู้ใกล้ชิดกับนักการเมือง กลับทำให้ประชาชนที่ต้องการกฎหมายพัฒนาคุณภาพชีวิตถูกลิดรอนสิทธิและทรัพย์สินลงไปอีกในเรื่องขั้นตอนการเสนอกฎหมาย กฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดเวลาในการตรวจสอบที่สั้น และการตรวจสอบจะให้สำนักงานเลือกตั้งของแต่ละเขตการปกครองเป็นผู้ตรวจสอบจึงสามารถตรวจสอบลายมือชื่อได้รวดเร็ว ไม่ยืดเยื้อ ทำให้การเสนอกฎหมายทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งของประเทศไทยกำหนดให้หน่วยงานเดียวเป็นผู้ตรวจสอบลายมือชื่อจำนวน 50,000 ชื่อ ทำให้การตรวจสอบล่าช้า

2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยระบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย สหพันธรัฐและมลรัฐ 16 มลรัฐ มีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประมุข รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) กำหนดขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้กฎหมายบางลักษณะเป็นอำนาจสิทธิขาดเฉพาะสหพันธรัฐ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ (มาตรา 73) เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายบางลักษณะหากยังไม่มีกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐสามารถออกกฎหมายในเรื่องนั้นได้ อย่างไรก็ตามหากต่อมาสหพันธ์ออกกฎหมายบังคับการในเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายของมลรัฐในเรื่องนั้นก็จะเป็นอันหมดสภาพบังคับโดยปริยาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน (มาตรา 74) เป็นต้น โดยปกติแล้วในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วยกระทรวงเจ้าของเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ) และสมาชิกวุฒิสภา⁷⁵ โดยมีขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้น แม้ในระดับสหพันธรัฐนั้นการออกเสียงประชามติ (Referendum) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของระบอบ

⁷⁵สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 26, หน้า 81

ประชาธิปไตยทางตรงจะนำมาใช้เฉพาะเพียงในกรณีของการแลกเปลี่ยนเขตแดนของมลรัฐต่างๆ เท่านั้นก็ตาม แต่ในระดับมลรัฐต่างๆ ของเยอรมันได้มีการนำเอากลไกของประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้และสิทธิดังกล่าวนี้ยังรวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้เช่นกัน ซึ่งกลไกดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในแทบทุกมลรัฐในเยอรมันและจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย⁷⁶

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐแทบทุกมลรัฐได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ โดยกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไว้ไม่แตกต่างกัน คือ กำหนดให้ประชาชน “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” เท่านั้นที่จะสามารถเข้าร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งคุณสมบัติต่างๆ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Electoral Law) เช่น จะต้องมียุ อายุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแตกต่างกันไปในรายละเอียด

นอกจากนี้แล้ว ในแต่ละมลรัฐยังได้มีการกำหนดจำนวนของประชาชนผู้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้แตกต่างกัน ในบางมลรัฐมีการกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ ตัวอย่างเช่น

มลรัฐ Baden-wuerttemberg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 6 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร่วมกันเข้าชื่อ

มลรัฐ Bayern (Bavaria) กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 10 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร่วมกันเข้าชื่อเรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 20,000 คน

มลรัฐ Sachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 40,000 คน

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 81-82

มลรัฐ Niedersachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 70,000 คน

มลรัฐ Schleswing-Holstein กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 20,000 คน

มลรัฐ Thuringebที่กำหนดให้การเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 14 ได้ให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องนั้น เป็นต้น

2.2.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประเภทของกฎหมายที่มลรัฐต่างๆ ในเยอรมันให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเข้าชื่อเสนอนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ รัฐบัญญัติ และคำร้องอื่นๆ ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ การใช้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นแทบทุกมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อริเริ่ม (Volksinitiative)ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ ต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจากประชาชน โดยการลงประชามติ (Volksentscheid) ตามจำนวนที่กำหนดไว้และภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดแต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐจะมีข้อจำกัดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อริเริ่มได้ เช่น มลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อมาตรา 1 เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตรา 44 (1) เรื่องความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น⁷⁷

2) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ
ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำขึ้นเพื่อให้มีการตรากฎหมายภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยกระบวนการเรียกร้องดังกล่าวนี้รวมถึงการเรียกร้องให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมายหรือกระทำการยกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถดำเนินการได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตามในแต่ละมลรัฐก็ยังสามารถ

⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 83

กำหนดข้อจำกัดการริเริ่มเสนอกฎหมายไว้ในหลายประเด็น เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะไม่ใช้กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือในบางมลรัฐก็อาจรวมถึงกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากรเงินเดือน ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกฎหมายขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบนิติรัฐ⁷⁸

2.2.3 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

การเรียกร้องของประชาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือการเรียกร้องให้มีกฎหมายเรื่องใดจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ Formulated-Initiative เช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ โดยเหมือนกันในทุกๆ รัฐ

2.2.4 กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดนั้นแตกต่างกัน แต่จะมีขั้นตอนที่สำคัญๆ อยู่ 3 ขั้นตอน คือ

1) การริเริ่มโดยประชาชน

การริเริ่มจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ โดยจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมด้วย นอกจากนี้จะต้องมีประชาชนร่วมกันสนับสนุนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้

การตรวจสอบความถูกต้องนั้นอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะส่งให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป หากไม่ชอบก็ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นนี้ผู้แทนของกลุ่มที่ริเริ่มมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงถึงข้อเสนอของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็ให้ประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ในทางตรงข้ามหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบหรือโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นจะต้องจัดให้มีการเรียกร้องของประชาชนขึ้น

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 83

2) การเรียกร้องของประชาชน

การเรียกร้องจะถือว่าเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามให้ความสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกันหากการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามการเรียกร้องของประชาชนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากสภาฯ ไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องดังกล่าวหรือไม่ดำเนินการตามจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เว้นแต่บางมลรัฐอาจกำหนดว่าถึงแม้สภาฯ จะยอมรับการเรียกร้องดังกล่าวก็ยังคงจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ในมลรัฐ Baden-Wuerttemberg⁷⁹

3) การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามการเรียกร้องของประชาชนหรือในบางมลรัฐกฎหมายกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนจะต้องไปออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องจัดทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งในขั้นตอนการออกเสียงประชามตินี้สภาฯ สามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายอีกร่างหนึ่งหรือข้อเสนออื่นๆ (Counterproposal) เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ในการออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ได้ซึ่งการที่จะถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบตามจำนวนที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ เช่น 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁸⁰

2.2.5 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

เมื่อข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่รัฐสภาหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอ อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายของประชาชนที่ไม่ผ่านกระบวนการเรียกร้องหรือถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้อง จะได้รับการยื่นเข้ามาใหม่หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่จะกำหนดไว้ เช่น จะยื่นเข้ามาใหม่ได้ภายหลังจากการสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น

กรณีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายเป็นเรื่องเดียวกันแต่เนื้อหาแตกต่างหรือขัดแย้งกัน ในกรณีนี้ผลของการออกเสียงประชามติอันจะมีผลให้ร่างกฎหมายฉบับใดได้รับความเห็นชอบละใช้เป็นกฎหมายได้จะต้อง

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 84-85

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 85

พิจารณาจากผลการออกเสียงประชามติว่าร่างใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากัน ร่างนั้นก็จะได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

2.3 สมาพันธรัฐสวิส

สมาพันธรัฐสวิส ประกอบด้วยกั๋งตองต่างๆ รวมทั้งสิ้น 23 กั๋งตอง (Canton) ในจำนวนนี้มีกั๋งตอง 3 แห่งที่ประกอบด้วยกั๋งตอง 2 กั๋งตอง แต่ละกั๋งตองจะมีอำนาจอธิปไตยภายในกั๋งตองของตน เท่าที่มีได้ถูกจำกัดโดยสมาพันธรัฐ โดยที่สมาพันธรัฐเองก็จะมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น อำนาจที่นอกเหนือไปจากนั้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นอำนาจของกั๋งตอง⁸¹

องค์กรสูงสุดระดับสมาพันธรัฐ ได้แก่ รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐ (Bundesversammlung) คณะรัฐมนตรีแห่งสมาพันธรัฐ (Bundesrat) และศาลแห่งสมาพันธรัฐ

รัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐ (Bundesversammlung) นั้น เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรย่อยสององค์กรกล่าวคือ สภาแห่งชาติ (Nationalrat) และสภาแห่งฐานันดร (Standerat) โดยที่สภาแห่งชาติ (Nationalrat) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ที่ได้รับเลือกจากพลเมืองชาวสวิสเซอร์แลนด์ที่มีอายุเกิน 20 ปี และสามารถมีบทบาททางการเมืองได้ ในขณะที่สภาแห่งฐานันดร (Standerat) จะประกอบด้วยสมาชิก 46 คน โดยเป็นผู้แทนจากกั๋งตองๆ ละ 2 คนทั้งสภาแห่งชาติและสภาแห่งฐานันดรต่างก็มีฐานะและอำนาจเท่าเทียมกัน การจะผ่านร่างกฎหมายแห่งสหพันธ์ได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นมติเสียงข้างมากจากทั้งสองสภา⁸² อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาแห่งสหพันธ์มีอำนาจสูงสุดในสมาพันธรัฐ กล่าวคือรัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐมีอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉิน มีอำนาจบังคับบัญชาทหาร มีอำนาจประกาศสงครามที่มีลักษณะเป็นการป้องกันตัว มีอำนาจกำหนดความเป็นพันธมิตรหรือทำสัญญากับประเทศต่างๆ และทำหน้าที่คัดเลือกตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรสูงสุดระดับสมาพันธรัฐ และนอกจากทำหน้าที่ออกกฎหมายแล้วยังทำหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย

ในสภาแห่งชาติ (Nationalrat) เท่าที่ผ่านมา จะมีพรรคสำคัญๆ 3 พรรคที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย และพรรคประชาชน คริสเตียนประชาธิปไตย โดยทั้งสามพรรคจะมีที่นั่งในสภาารวมกันคิดเป็นประมาณสามในสี่ของที่นั่งทั้งหมด คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesrat) หรือคณะผู้ว่าการแห่งสมาพันธรัฐ ประกอบด้วย

⁸¹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2549). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 1) โครงการตำราและเอกสารประกอบการเรียนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 22

⁸² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 44

รัฐมนตรี 7 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมร่วมของรัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐ โดยมีวาระคราวละ 4 ปี คณะรัฐมนตรีแห่งสมาพันธรัฐนี้จะอยู่ตำแหน่งจนครบวาระ กล่าวคือ จะมีการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งไม่ได้ และทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของสมาพันธรัฐ ในขณะที่รัฐมนตรีจะหมุนเวียนเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะรัฐมนตรีนี้ และดำรงตำแหน่งกันได้คราวละหนึ่งปี และมีฐานะเป็นประธานาธิบดีแห่งสมาพันธรัฐพร้อมกันไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐเท่านั้น งานธุรการของทั้งคณะรัฐมนตรีแห่งสมาพันธรัฐ และรัฐสภาแห่งสมาพันธรัฐนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานกลางแห่งสมาพันธรัฐ (Bundeskanzlei)⁸³

ศาล (สูงสุด) แห่งสมาพันธรัฐนั้น ประกอบด้วยศาลแพ่งและศาลอาญา รวมทั้งศาลแห่งรัฐ (Staatsgerichtshof) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยหลักการแล้วการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร โดยหลักการแล้วการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการจะมีการแยกกัน และเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่า ประชาธิปไตยแบบสวิสเซอร์แลนด์นั้น จะเน้นการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ รวมทั้งสภาท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วยังมีการลงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วยังมีการลงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับสมาพันธรัฐด้วย

พื้นฐานของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ในปัจจุบันวางอยู่บนการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 12 กันยายน 1848 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวความคิดจากการปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับนี้อำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองของมลรัฐสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้น ครอบคลุมที่หลักการดังกล่าวไม่กระทบถึงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ รัฐธรรมนูญนี้ได้ถูกนำมาใช้ 27 วัน⁸⁴ หลังสงครามกลางเมืองของสมาพันธรัฐสวิส และ สงครามซอนเดอร์บันด์

รัฐธรรมนูญปีคริสต์ศักราช 1848 แก้ไขบางส่วนในปีคริสต์ศักราช 1866 และแก้ไขทั้งฉบับในปีคริสต์ศักราช 1874 การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดจะเปลี่ยนแปลงจากประชามติในระดับสมาพันธรัฐฯ เริ่มต้นในปี 1891 รัฐธรรมนูญได้รับรอง “สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” (Right of Initiative) ภายใต้อำนาจผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งก็สามารถร้องขอให้มีการแก้ไขข้อความในรัฐธรรมนูญได้หรือ แม้กระทั่งเสนอบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ทุกเวลา

⁸³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 44

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 45

รัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสถูกแก้ไขทั้งหมดเป็นครั้งที่สองเมื่อปีคริสต์ศักราช 1990 ได้รับความเห็นชอบพลเมือง เมื่อวันที่ 18 เมษายน 1999 ซึ่งแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 29 พฤษภาคม 1874 และได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน 9 ประการ⁸⁵ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งได้มีการอภิปรายและถกเถียงกันในศาลสมาพันธ์รัฐฯ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม 2000 อันเนื่องมาจากสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (Constitutional Initiatives) และการเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชน (Counter Proposals) ทำให้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์เปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ

สมาพันธ์รัฐสวิสถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสกำหนดไว้ 4 รูปแบบ⁸⁶ คือการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitutional Referendum) การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (Legislative Referendum) การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ (Treaty Referendum) และการให้สิทธิประชาชนขอแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ (Constitutional Initiative) โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ประชามตินั้นจะมีลักษณะเป็นคำสั่ง และมีผลผูกพันต่อรัฐสภา ไม่ใช่เป็นเพียงการปรึกษาหารือเท่านั้น⁸⁷

ทั้งนี้ รูปแบบของการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative Process) นั้นก็เป็นเรื่องในเลือกรูปแบบของการออกเสียงประชามติดังกล่าว ซึ่งได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสในมาตรา 138-142 อันเป็นรูปแบบของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับชาติส่วนการให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมาย ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายในระดับมลรัฐ (Canton) หรือระดับท้องถิ่นนั้นสามารถทำได้โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการเสนอในระดับชาติส่วนรายละเอียดต่างๆ นั้นก็จะขึ้นอยู่กับวิธีการ และเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะนำเสนอในรายละเอียดของการริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิสในระดับชาติ (Federal)

2.3.1 รูปแบบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ 2 ระดับ⁸⁸ ดังนี้

⁸⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 45

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 45

⁸⁷ วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 37

⁸⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 46-52

- 1) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ
- 2) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐรวมถึงระดับท้องถิ่น
- 1) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ

ประชาชนในสมาพันธรัฐวิสสามารถให้สิทธิเข้าชื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นระดับประเทศคือ รัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนเป็นครั้งแรกเป็นฉบับปี 1848 ถึงปัจจุบันผ่านมาประมาณ 158 ปีแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกันฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา 138-139 บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2001 หลังจากที่ได้มีการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนคือวันที่ 18 เมษายน 1999 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณีคือ

(1) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision)

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138⁸⁹ โดยการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

ก. ผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน 7 คน ซึ่งต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาโดยผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Federal Chancellery)

ข. คณะผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ครบ 100,000 คน ภายในเวลา 18 เดือน

ค. คณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายนำรายชื่อที่รวบรวมครบแล้วนำมายื่นต่อรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน

ง. หลังจากรับร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความใดๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้

จ. เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ทั่วประเทศออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้นจะมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

ฉ. หลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว รัฐสภานำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้ง ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียง

⁸⁹มาตรา 138 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐฯ ทั้งฉบับ

1. ประชาชน 100,000 คน เข้าชื่อแก้กฎหมายทั้งฉบับ

2. ข้อเสนอจะต้องได้รับการยอมรับจากการโหวตของประชาชนจึงได้รับการยอมรับ

ส่วนใหญ่จากมลรัฐทั้งหมด เห็นได้ว่า การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนจะมี 2 ครั้ง ครั้งแรกจะต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งประเทศ (Valid Votes Cast) การออกเสียงลงคะแนนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ซ้ำกัน 2 ครั้งนี้ เรียกว่า Double Majority

(2) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วน⁹⁰มีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสามารถทำได้ 2 วิธีคือ⁹¹

วิธีแรก ผู้ริเริ่มก่อนการยื่นคำร้องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ (General Suggestion) ให้รัฐสภาดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนตามที่ผู้ริเริ่มก่อนการเสนอแนะ

วิธีที่สอง ผู้ริเริ่มก่อนการยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้วบางส่วน (Formulated Draft) มาด้วย หากรัฐสภาพบว่า ร่างรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รัฐสภาจะประกาศให้เป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน

ในวิธีแรกนั้น หากรัฐสภาเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของผู้ริเริ่มก่อนการก็จะดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ แล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงลงคะแนนแบบ Double Majority หากประชาชนให้ความเห็นชอบทั้ง 2 ครั้ง ก็ทำให้รัฐธรรมนูญนั้นมีผลบังคับใช้ต่อไปหากรัฐสภา

⁹⁰มาตรา 139 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน

1. ประชาชน 100,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญบางส่วน
2. การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วนอาจอยู่ในรูปแบบของการให้คำแนะนำโดยทั่วไปหรือร่างเป็นหนังสือ

3. ถ้าการเข้าชื่อเสนอแก้กฎหมายขัดกับหลักกฎหมาย อำนาจบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสภาของสมาพันธรัฐอาจไม่รับการเสนอชื่อ โดยให้เป็น โฆษะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

4. ถ้ารัฐสภาของสมาพันธรัฐเห็นชอบกับการเข้าชื่อแก้กฎหมายในรูปแบบการให้คำแนะนำ ก็จะต้องเตรียมการแก้ไขในรูปบางส่วน ในแบบที่ ได้รับคำแนะนำมา และให้ประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ลงคะแนนเพื่อยอมรับ แต่ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน โดยประชาชนสามารถยื่นตามรัฐสภาโดยไม่เห็นชอบ ถ้าประชาชนให้ความเห็นชอบ รัฐสภาก็ต้องร่างหนังสือเพื่อแย้ง

5. การเข้าชื่อแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบก็ได้ ต่อเมื่อมีการลงมติของประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ สภาจะต้องชี้แจงการยอมรับหรือไม่ยอมรับ ถ้าไม่ยอมรับก็ต้องร่างหนังสือโต้แย้ง (Dounter – draft)

⁹¹วิชัย ดันศิริ. (2540). รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า 174-198

ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของผู้ริเริ่มก่อนการก็จะนำคำร้องพร้อมข้อเสนอแนะมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าให้ความเห็นชอบกับการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยรัฐสภาต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งด้วยการออกเสียงแบบ Double Majority

2) การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐรวมถึงระดับท้องถิ่น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกมลรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องหรือเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาของสมาพันธรัฐสวิสพิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎร (National Council) และวุฒิสภา (Council of State) จะเป็นผู้ตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนที่จะนำคำร้องหรือร่างกฎหมายมาพิจารณาต่อไปตามกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสำหรับประชาชนในมลรัฐต่างๆ นั้นสามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ 2 รูปแบบคือ

(1) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitutional Initiative) ทั้งฉบับหรือแต่บางส่วน

(2) การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐ (Legislative Initiative)

2.3.2 วิธีการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มีวิธีการขั้นตอนดังนี้

1) ประชาชนจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น 6,000 คน 10,000 คน หรือ 12,000 คน ฯลฯ เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อสภาแห่งมลรัฐ Grand Council เพื่อให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือแต่เฉพาะบางส่วน ซึ่งบางมลรัฐกำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อเข้าชื่อกันแล้วห้ามถอนชื่อออกจากคำร้องนั้นเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ทำได้⁹²

2) สภาแห่งมลรัฐจะพิจารณาว่าคำร้องที่เข้าชื่อมานั้นถูกต้องตามกฎหมายของมลรัฐ ถูกต้องด้วยเนื้อหา รูปแบบและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นหรือไม่

3) การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น สามารถเสนอได้ 2 รูปแบบ เช่นเดียวกับการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศดังได้กล่าวมาแล้วคือ ในรูปของข้อเสนอแนะทั่วไป (General Suggestion) และในรูปของคำร้องที่มาพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้ว (Proposal Draft)⁹³

4) สภาแห่งมลรัฐสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเอง (Counter – Draft) ออกมาในเวลาเดียวกันก็ได้

⁹²สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชมอร์รทที่ 26, หน้า 51

⁹³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชมอร์รทที่ 26, หน้า 51

5) หากไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนเสนอมา สภาแห่งมลรัฐต้องจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายทั้งสองฉบับภายในเวลาที่กำหนดเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

6) สำหรับการเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนประชาชนที่กฎหมายต้องการในการเข้าชื่อเสนอคำร้องไว้แตกต่างกัน โดยจะกำหนดจำนวนที่แน่นอนน้อยกว่าหรือเท่ากับกรณีที่ต้องใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

2.3.3 การบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างของประชาชนหรือร่างของสภาแห่งมลรัฐก็ตาม ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้บังคับต่อไปภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติ การยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขการบังคับใช้ใดๆ จะทำได้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนจากการออกเสียงลงคะแนนในทำนองเดียวกันเท่านั้น

ศาลมลรัฐหรือศาลของรัฐบาลกลางสามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของมลรัฐ แต่ไม่สามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal Law)⁹⁴

2.3.4 ผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ความต้องการทางการเมืองโดยพื้นฐานแล้วจะต้องได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยจะต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างละเอียดถี่ถ้วนจนผลลัพธ์คือกฎหมายที่ปรากฏออกมาอาจจะแตกต่างไปจากข้อเสนอเดิม แต่การนำเอากระบวนการ Initiative Process มาใช้นั้นส่งผลให้กฎหมายที่ปรากฏออกมานั้นตรงกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น ซึ่งโดยกลไกของกระบวนการ Initiative Process นั้นก็มีใช้จะเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย ในทางตรงกันข้ามกลับมีอุปสรรคต่างๆ มากมายเป็นต้นว่า จะต้องรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ถึง 100,000 คน หรือในเรื่องของระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ซึ่งกำหนดได้เพียง 18 เดือน นอกจากนั้นยังอาจถูกขัดขวางโดยการกำหนดเวลาในการออกเสียงประชามติให้เนิ่นนานออกไป (Delay) โดยรัฐสภาอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกระบวนการทั้งหมดแล้วจะพบว่า การนำเอาหลักการ Initiative Process มาใช้ได้เกิดผลสำเร็จหลายประการ คือ

⁹⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 26, หน้า 52

1) เป็นการกำหนดหลักการของกฎหมายของสมาพันธ์ให้ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน

การที่สมาพันธ์รัฐสวิสให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้นั้น ในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาก็มีหน้าที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชนกว่า 100,000 คนที่เสนอเข้ามาหรือไม่ โดยในขั้นตอนนี้รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นที่รัฐสภาเห็นว่าเหมาะสมกว่า (Counterproposal) ให้ประชาชนพิจารณาควบคู่กันไปกับข้อเสนอของประชาชนได้ และหากผลของประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่งจะตกไปและหาก Counterproposal ได้ผ่านการยอมรับพร้อมทั้งได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนออื่น แล้วก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายจะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้ง (Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ double majority เช่นเดียวกับข้อเสนอของประชาชน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเด็นที่มีความสำคัญหรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างสำคัญ (Meaningful Impact) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาก็มักจะปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ริเริ่ม โดยยกตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นชัดเจน คือ การริเริ่มโดยประชาชนในเรื่องการควบคุมราคาสินค้า (Price Control Initiative) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในปี 1987 เมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอร่วมทั้งตกลงที่จะดำเนินการตามข้อเรียกร้องในการริเริ่ม (Initiative's Demand) โดยใช้วิธีการ Indirect Counterproposal คือเป็นการที่รัฐสภาตกลงที่จะแก้ไขกฎหมายธรรมดาให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน ซึ่งหลังจากนั้นข้อเสนอของประชาชนก็จะถูกถอนไปก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติในขั้นสุดท้าย (Final Vote)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยผลของการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) นั้นจะมีผลเป็นการกำหนดหลักการของกฎหมายของสมาพันธ์ (Shaping Federal Legislation) ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น⁹⁵

2) เป็นการผลักดันให้รัฐสภาเร่งแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการนิติบัญญัติ

ในปัจจุบันนี้ กระบวนการริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนในสมาพันธ์รัฐสวิสได้มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยลักษณะของการใช้นั้นได้เปลี่ยนไปจากดั้งเดิมในแง่ของวัตถุประสงค์ของการใช้ แต่เดิมนั้นกระบวนการ Initiative Process มีเป้าหมายที่สำคัญคือต้องการที่จะประสบความสำเร็จโดยมีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอ แต่ในปัจจุบันการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนได้พัฒนาไปสู่การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ซึ่งเรียกกันว่า

⁹⁵สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เชมอรธที่ 26, หน้า 53

“Modern Initiative”⁹⁶ โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้กลไกของประชาธิปไตยทางตรงในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อมีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องใดๆ ผู้ริเริ่มจะมีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 100,000 คน ให้ได้ภายในเวลา 18 เดือน ก่อนที่จะนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศทำการออกเสียงประชามติในเบื้องต้น ซึ่งขั้นตอนนี้จะก่อให้เกิดความกดดันทางการเมืองเป็นอย่างมาก และภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้ รัฐสภาสามารถที่จะเข้าทำการเจรจาต่อรองกับผู้ริเริ่มเพื่อหาทางเลือกที่ทั้งสองฝ่ายคือผู้ริเริ่มกับรัฐสภาสามารถที่จะยอมรับได้ และเมื่อการเจรจาลิ้นสุดลง กรณีอาจเป็นไปได้ว่าอาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยการลงประชามติก่อนที่จะประกาศใช้ในรูปแบบของ Direct Counterproposal หรือวิธีการที่ใช้กันมากคือเป็นการแก้ไขกฎหมายธรรมดาในรูปแบบของ Indirect Counterproposal คือ เป็นการตกลงของรัฐสภาในการที่จะผ่านกฎหมายธรรมดาซึ่งยอมรับความต้องการของผู้ริเริ่ม⁹⁷ ตัวอย่างเช่น การริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องของการก่อสร้างอุทยานแห่งชาติในปี 1985 ซึ่งรัฐสภาได้ทำการพิจารณาและเจรจากับประชาชนผู้ริเริ่มจนเวลาผ่านไป 18 เดือน การประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายก็บรรลุผลและได้มีการผ่านกฎหมายที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ออกมาพร้อมกันนั้นข้อเสนอของประชาชนก็ถูกถอนไปหรือในกรณีของการริเริ่มขององค์กรต่อต้านมลภาวะทางเสียง (Anti – Noise Organization) ในการที่จะวางระเบียบการก่อให้เกิดเสียงดังโดยเครื่องบินเร็วกว่าเสียงที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ในปี 1971 และในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกันองค์กรดังกล่าวก็ได้คาดหมายที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ แต่พวกเขาต้องการที่จะผลักดันให้รัฐสภาได้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งก็บรรลุผลโดยรัฐสภาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนพร้อมๆกับที่ข้อเสนอดังกล่าวก็จะถูกถอนไปในเวลา 15 เดือน ภายหลังจากที่ได้ลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนครบตามที่กฎหมายกำหนด⁹⁸

2.4 สาธารณรัฐอิตาลี

สาธารณรัฐอิตาลีมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนทั้งสองสภาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี รัฐมนตรีได้รับ

⁹⁶สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 54

⁹⁷สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 54

⁹⁸สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 54-55

การแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ส่วนอำนาจนิติบัญญัติควบคุมโดยสภานิติบัญญัติสองสภา ซึ่งสาธารณรัฐอิตาลีแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 20 แคว้น แบ่งเป็นแคว้น 15 แคว้น และแคว้นปกครองตนเองอีก 5 แคว้น ในแต่ละแคว้นก็จะแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัดและแต่ละจังหวัดก็จะแบ่งออกเป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น⁹⁹ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐอิตาลีคือรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 เริ่มใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ได้บัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) และการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ไว้¹⁰⁰ ดังนี้

2.4.1 รัฐธรรมนูญมาตรา 71 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ขึ้นไปเข้าร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็ทำได้เพียงการเสนอเท่านั้น เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่และเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีที่สภาไม่เห็นด้วยก็จะไม่พิจารณา จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอได้ แต่ไม่ผูกพันว่ารัฐจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตามความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด

2.4.2 รัฐธรรมนูญมาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500,000 คนขึ้นไป สภาของภาค (Region) ตั้งแต่ 5 ภาคขึ้นไป สามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งวิธีการนี้จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวมาให้ประชาชนตัดสินใจด้วยการออกเสียงแสดงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบต่อไปหรือไม่ตามที่ผู้ร้องขอ

2.4.3 รัฐธรรมนูญมาตรา 132 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า หากจะมีการตั้งภาคใหม่หลังจากผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ก่อนว่าประชาชนเห็นด้วยกับการรวมหรือตั้งภาคใหม่หรือไม่ หากผลการแสดงประชามติเห็นด้วยกับการตั้งภาคใหม่จึงจะมีผลสมบูรณ์ แต่ผลการแสดงประชามติออกมาว่าไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายอันเกี่ยวกับการตั้งภาคใหม่ ผลก็คือเรื่องดังกล่าวเป็นอันตกไป

2.4.4 รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป หรือสมาชิกในรัฐสภาสภาใดสภาหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5

⁹⁹ พิทักษ์ผล ปรีชาชาติ. (2548). ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540), (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 76

¹⁰⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 73

ของจำนวนสมาชิกของสภานั้น หรือสภาภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป สามารถดำเนินการขอยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้¹⁰¹

1) วิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย¹⁰²

มีรายละเอียดการดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

(1) ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้โดยการทำร่างกฎหมายแล้วเรียบเรียงเป็นมาตราๆ พร้อมกับแนบรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายรวมๆ ของแต่ละมาตรา

(2) ผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน

(3) ผู้เข้าชื่อนี้จะต้องมีชื่ออยู่ในรายการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) ลายมือชื่อดังกล่าวของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของบุคคลเหล่านั้นด้วย

(5) ต้องแนบใบรับรองการเลือกตั้งมาด้วยว่าได้ใช้สิทธิเลือกตั้งมาแล้ว

(6)ให้นำมายื่นเสนอโดยตรงต่อรัฐสภาโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

2) การพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

สำหรับกระบวนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภานั้น ประกอบด้วยขั้นตอนในการเตรียมและการพิจารณาลงมติซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนในการเตรียม

โดยปกติสภาจะพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของร่างกฎหมายที่มีผู้มาเสนอโดยมักจะมีการอภิปรายและลงมติในขั้นตอน โดยกรรมาธิการจะต้องเตรียมรายงานฉบับหนึ่งตามที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากและรายงานอีกฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับของผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างน้อย ตามแต่ว่าจะมีความขัดแย้งในทางความคิดกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งในรายงานนี้ยังจะกล่าวถึงข้อดีข้อเสียของร่างกฎหมายฉบับนั้นเพื่อเสนอให้สภาลงมติให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านร่างกฎหมายนั้น นอกจากนี้ กรรมาธิการต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งประกอบด้วย กรรมการ 9 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม (Emendamenti) ซึ่งอาจถูกเสนอขึ้นมาได้¹⁰³

¹⁰¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น, รวมบทความกฎหมายมหาชน www.pub-law.net ศาลรัฐธรรมนูญ: กรุงเทพมหานคร, หน้า 466

¹⁰² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26, หน้า 74

¹⁰³ พิทักษ์ผล ปรีชาชาติ, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 99 หน้า 76-77

(2) ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สภาจะพิจารณาว่าจะผ่านร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่แตกต่างกันอยู่ 4 ประการด้วยกัน¹⁰⁴ คือ

ก. กระบวนการธรรมดา (Procedimento Ordinario) ตามบทบัญญัติของมาตรา 72 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญฯ กระบวนการนี้พิจารณาเป็นขั้นๆ ได้ดังนี้

(ก) พิจารณาเบื้องต้นจากกรรมาธิการที่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ

(ข) การอภิปรายในสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องมีการอ่านรายงานที่กรรมาธิการทำเสนอมาต่อที่ประชุมสภา

(ค) การอภิปรายและการลงมติรายมาตราซึ่งการอภิปรายและการลงมตินี้จะต้องทำต่อร่างกฎหมายที่ผ่านกรรมาธิการมาแล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) และเมื่อการพิจารณาลงมติรายมาตราเสร็จสิ้นลงแล้วจะต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นเพื่อการลงมติครั้งสุดท้าย (Ovations Finale)

(ง) การลงมติครั้งสุดท้าย การลงมติครั้งสุดท้ายถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพราะอาจมีความไม่แน่นอนสำหรับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่ได้มาในการลงมติรายมาตรา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าถ้ามีการแปรญัตติในส่วนของร่างกฎหมายนั้น ผู้ที่เคยลงมติเห็นด้วยในบางมาตราอาจจะลงมติไม่เห็นด้วยต่อร่างกฎหมายทั้งฉบับก็ได้

ข. กระบวนการอย่างย่อ (Procedimento Abbreviato) กระบวนการนี้จะใช้สำหรับร่างกฎหมายที่ถูกประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา 72 วรรคสอง รัฐธรรมนูญ) ในกระบวนการนี้กำหนดเวลาทั้งหลายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาเพื่อดำเนินการต่างๆ ให้ลดลงเหลือครึ่งหนึ่งเท่านั้น ส่วนกระบวนการที่เหลืออย่างอื่นก็ไม่มีอะไรต่างจากกระบวนการธรรมดาดังกล่าวมาแล้ว¹⁰⁵

ค. กระบวนการกระจายอำนาจ (Procedimento Decentrato) ตามมาตรา 72 วรรคสาม รัฐธรรมนูญฯ นั้น กำหนดว่า ข้อบังคับของสภาอาจจะกำหนดให้การพิจารณาและการลงมติต่อร่างกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของกรรมาธิการ โดยกำหนดกรณีและรูปแบบในการพิจารณาไว้ด้วย ดังนั้น ขั้นตอนทั้งสี่ขั้นตอนของกระบวนการธรรมดาจะถูกดำเนินการจากกรรมาธิการประจำของสภาที่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในที่นี้ถือว่ามีอำนาจในการลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ด้วย อย่างไรก็ตามกระบวนการของการกระจายอำนาจให้กรรมาธิการนี้ไม่อาจ

¹⁰⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 75-77

¹⁰⁵พิทักษ์ผล ประชาชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99, หน้า 78

กระทำได้สำหรับกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งจะต้องใช้กระบวนการธรรมดาเสนอ

ง. กระบวนการในการรวบรวม (Procedimento Regents) กระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกระบวนการที่เกิดจากข้อบังคับของสภาและอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกระบวนการธรรมดาและกระบวนการกระจายอำนาจเพราะเป็นกระบวนการที่จะต้องได้รับความร่วมมือของสภาและกรรมาธิการ โดยปกติแล้วกระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 วิธี¹⁰⁶ คือ

(ก) กรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติรายมาตรา ส่วนสภาเป็นผู้พิจารณาลงมติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

(ข) สภาเป็นผู้กำหนดหลักการรูปแบบของกฎหมาย ส่วนกรรมาธิการเป็นผู้พิจารณามติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

ด้วยสาเหตุที่กฎหมายเป็นเอกสารที่สลับซับซ้อน กระบวนการแต่ละกระบวนการที่ได้พิจารณาถึงขณะนี้จะต้องเกิดขึ้นในแต่ละสภา และเพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายผ่านไปเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่ใช้ในสภาหนึ่งเพื่อการพิจารณาลงมตินั้นจะไม่มีผลผูกพันสภาอีกสภาหนึ่งว่า จะต้องใช้กระบวนการเดียวกัน อาจเป็นไปได้ว่า สภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบธรรมดาส่วนอีกสภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบกระจายอำนาจ หรือกระบวนการอย่างย่อเพื่อพิจารณาลงมติร่างกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้¹⁰⁷

ในความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น อาจเกิดได้ว่า

1) ร่างกฎหมายถูกปฏิเสธทันทีจากสภาแรกที่เสนอ ในกรณีนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้จะไม่ถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง

2) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่งแล้วกลับถูกปฏิเสธจากอีกสภาหนึ่งในกรณีร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ผ่านกระบวนการทั้งหมดที่จะทำให้กลายเป็นกฎหมายได้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่ง ได้ผ่านการพิจารณาจากอีกสภาหนึ่งโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม (amendment) ในกรณีนี้จะต้องเสนอต่อสภาแรกใหม่เพื่อพิจารณาลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นในทางปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการผ่านร่างกฎหมายจากสภาหนึ่งไปยังอีกสภาหนึ่งต้องใช้เวลานานเกินไปจึงได้มีการกำหนดให้ร่างที่เคยผ่านสภาหนึ่งมาแล้วแต่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจากอีก

¹⁰⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 76

¹⁰⁷ พิทักษ์ผล ประชาชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99, หน้า 79

สภาหนึ่งเมื่อย้อนกลับมายังสภาแรกที่เคยผ่านร่างกฎหมายนี้ไปแล้ว สภาแรกนี้จะพิจารณาใหม่ เฉพาะมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้จะให้ร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นกฎหมาย จะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา

3) การบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาลงมติจากสภาทั้งสองแล้วจะยังไม่มีผล บังคับใช้จนกว่าประธานาธิบดีจะประกาศใช้กฎหมายนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 73 กำหนดว่า ต้องประกาศภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติจากรัฐสภา แต่กรณีที่ สมาชิกของแต่ละสภาโดยคะแนนเสียงส่วนมากของจำนวนสมาชิกของตนแถลงว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็จะต้องประกาศใช้ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และหลังจากประธานาธิบดีประกาศใช้ กฎหมายแล้ว จะต้องโฆษณาทันที และกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ภายใน 15 วัน หลังจากวันโฆษณา เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁰⁸

2.5 สหภาพยุโรป

2.5.1 กระบวนการนิติบัญญัติกฎหมายของสหภาพยุโรป¹⁰⁹

กระบวนการบัญญัติกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น มีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามประเภทของข้อบังคับนั้นๆ โดยทั่วไป รูปแบบพื้นฐานของกระบวนการบัญญัติ กฎหมายจะเป็นการทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการยุโรป สภายุโรป และสภารัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1) การหารือ (Consultation)

ภายใต้กระบวนการหารือนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปจะจัดทำข้อเสนอ (Proposals) ร่างกฎหมายต่อสภารัฐมนตรียุโรปและสภายุโรป โดยสภารัฐมนตรีจะทำการหารือกับ สภายุโรปและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการแห่ง ภูมิภาค เพื่อให้ได้ความเห็นมาใช้ในการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ

2) การให้ความเห็นชอบ (Assent)

กฎหมายที่ออกโดยสภารัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนจาก สภายุโรปก่อนถึงจะก้าวไปสู่ขั้นตอนการตัดสินใจ ทั้งนี้ ในการให้ความเห็นชอบของสภายุโรปนั้น จะต้องได้มติเสียงข้างมากเด็ดขาดจากสมาชิกสภาด้วย

¹⁰⁸พิทักษ์ผล ประชาชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99, หน้า 80

¹⁰⁹อภิญา เลื่อนจวี. (2548). กฎหมายสหภาพยุโรป, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, หน้า 90-91

3) การตัดสินใจร่วม (Co-decision)

ขั้นตอนการตัดสินใจร่วมนี้ สภายุโรปและสภารัฐมนตรีจะใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกันโดยคณะกรรมการจะเสนอร่างกฎหมายไปยังสถาบันหลักทั้งสองซึ่งจะทำการศึกษาและอภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าว หากไม่เห็นชอบก็จะส่งร่างกฎหมายนั้น ไปยังคณะกรรมการประนีประนอม ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากสภารัฐมนตรีและสภายุโรปในจำนวนที่เท่าๆกัน เมื่อคณะกรรมการประนีประนอมได้พิจารณาเห็นชอบร่วมกันแล้วร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันนี้จะถูกส่งกลับไปยังสภายุโรปและสภารัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย

2.5.2 รัฐธรรมนูญยุโรป

รัฐธรรมนูญยุโรป (A Constitution for Europe) เกิดขึ้นจากสนธิสัญญาในการก่อตั้งธรรมนูญแก่กลุ่มสหภาพยุโรป (อียู) ซึ่งลงนามโดยตัวแทนของกลุ่มประเทศสมาชิกทั้งหมด 25 ชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน ปีคริสต์ศักราช 2004 และมีประชากรรวมกันถึง 450 ล้านคน รัฐธรรมนูญยุโรปส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเวทีการเมืองโลก เมื่อการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญยุโรปที่ยื่นต่อที่ประชุมระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก ประสบความล้มเหลวในการเสนอร่างต่อคณะกรรมการยุโรป (Le Conseil européen) เมื่อเดือนธันวาคม คริสต์ศักราช 2003 จนกลายเป็นแนวทางในการเสริมสร้างยุโรปให้แข็งแกร่ง¹¹⁰

วัตถุประสงค์ของการร่างรัฐธรรมนูญยุโรป ก็เพื่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการรักษาสันติภาพในยุโรป ความร่วมมือทางด้านตำรวจ การปกป้องระบอบประชาธิปไตย การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การเสริมสร้างความมั่นคงเป็นหนึ่งในเดียวของประชาคมเพื่อสร้างกฎหมายในประเทศหมู่สมาชิก และกฎหมายระหว่างประเทศ การสร้างสถานะพลเมืองยุโรป โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยุโรปได้รวบรวมและกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ อันเป็นกติการ่วมกันของหมู่ประเทศสมาชิกไว้ให้พลเมืองยุโรปทั้งหลายสามารถที่จะเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายขึ้น โดยมีสถาบันที่มีอำนาจในการบริหารนโยบายร่วมระดับสหภาพยุโรป และมีสภาที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน อีกทั้งยังมีตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้กับรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการเมืองการต่างประเทศ การทหาร แต่สามารถที่จะเลือกกำหนดนโยบายร่วมในด้านดังกล่าวได้หากรัฐสมาชิกมีความเห็นพ้องกัน¹¹¹

¹¹⁰ ปราโมช โศภิตสุนทร. (2558). “รัฐธรรมนูญยุโรป,” *จุดมิตติ*, ฉบับที่ 3, หน้า 1-2

¹¹¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 2-3

1) กระบวนการก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป

นายวาเลรี จิสการ์ดเดสแตง อดีตประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานการประชุมเพื่อร่างธรรมนูญ โดยได้มีการประชุมในช่วงระหว่างปี พุทธศักราช 2545-2546 ประเทศสมาชิกได้ตกลงยอมรับธรรมนูญยุโรปที่เมืองบรัสเซลส์ ราชอาณาจักรเบลเยียมในเดือนมิถุนายน ค.ศ.2004 และลงนามที่กรุงโรม ในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 2004 นอกจากนี้ แม้ในรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรป ไม่ได้กำหนดกระบวนการที่ให้พลเมืองในการเสนอร่างธรรมนูญยุโรป แต่ตามมาตรา 1-1 ของรัฐธรรมนูญยุโรป ระบุว่ารัฐธรรมนูญยุโรปก่อตั้งขึ้นตามเจตจำนงของพลเมืองและของรัฐ อันเป็นการอ้างที่มาของความชอบธรรมของทั้งสองทางคือ จากสหภาพยุโรปซึ่งแสดงออกผ่านทางสภายุโรป และจากสหภาพแห่งรัฐสมาชิกซึ่งแสดงออกผ่านทางคณะกรรมการยุโรป โดยสหภาพเคารพหลักความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรป โดยสมาชิกบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศสและ สเปน เลือกว่าจะให้สัตยาบันโดยการทำประชามติ ส่วนบางประเทศใช้การลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภา

2) การมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรป

สหภาพยุโรปก็ยังคงให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมืองของยุโรปในด้านต่างๆ มากมาย ดังปรากฏในธรรมนูญยุโรป หมวด 5 คือ สิทธิที่จะออกเสียงและยื่นข้อเรียกร้องเป็นผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งรัฐสภายุโรป หมวด 5 คือ สิทธิที่จะออกเสียงและยื่นข้อเรียกร้องเป็นผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป (มาตรา 2-99) สิทธิในการออกเสียงและเป็นผู้สมัครสมาชิกสหภาพ (มาตรา 2-100) สิทธิในการประกอบธุรกิจ (มาตรา 2-101) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 2-102) และเสรีภาพในการย้ายที่อยู่อาศัย (มาตรา 2-105) เป็นต้น¹¹²

นอกจากนี้ พลเมืองยุโรปและองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สามารถแสดงความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ ยังสามารถให้คำปรึกษาในนโยบายต่างๆ ได้ โดยเฉพาะนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม หากพลเมืองยุโรปจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ล้านคนยื่นข้อเรียกร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิการยุโรป เพื่อเสนอปัญหาเกี่ยวกับนโยบายกรณีนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้¹¹³

¹¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 98

¹¹³ อภิญา เลื่อนฉวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 109, หน้า 42

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าสู่เสนอกฎหมาย โดยประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มักกล่าวกันว่าอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น หากพิจารณาจากสิ่งที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบันจะพบว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวเสียทั้งหมด กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) อาจมีการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ โดยมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ที่สังคมหรือประเทศชาติและประชาชนจะได้รับ ทำให้การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยได้เข้ามาใช้สิทธิของตนเพื่อตัดสินใจต่างๆ ได้ด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ผสมผสานกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเพื่อเสริมความบกพร่องซึ่งจะทำให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนมากยิ่งขึ้น เรียกระบอบประชาธิปไตยลักษณะนี้ว่า เป็นประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

กระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น นับเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนได้เป็นอย่างดีและเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐอิตาลี เป็นต้น

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ¹¹⁴

ประเทศ	เรื่อง			
	ผู้มีสิทธิเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย	ประเภทกฎหมาย ที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย	กระบวนการเข้าซื้อ เสนอกฎหมายและผล ทางกฎหมาย
สหรัฐอเมริกา (มลรัฐ แคลิฟอร์เนีย)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ ลงทะเบียนไว้แล้วร้อยละ 5 ของผู้ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งครั้งล่าสุด สำหรับการเสนอ กฎหมาย หรือ ร้อยละ 8 ของผู้ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งครั้งล่าสุด สำหรับการเสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญและ รัฐบัญญัติ	ทำเป็นคำขอพร้อม ทั้งแนบร่างกฎหมาย	ผู้ริเริ่มเสนอร่าง กฎหมายให้อัยการ สูงสุดของรัฐโดย อัยการรัฐจะเตรียมชื่อ กฎหมายและบทย่อ ของร่างกฎหมาย เสนอเลขานุการรัฐ และผู้ริเริ่มมีเวลา 150 วันที่จะรวบรวม ลายมือชื่อ จากนั้นยื่น คำร้องไปยัง สำนักงานเลือกตั้งเพื่อ พิสูจน์ลายมือชื่อ หาก ได้ลายมือชื่อครบ ตามที่กฎหมาย กำหนดก็จะนำร่าง กฎหมายออกให้ ประชาชนออกเสียง รับหรือปฏิเสธร่าง กฎหมายนั้นในการ เลือกตั้ง

¹¹⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, หน้า 99-104

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	เรื่อง			
	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	ประเภทกฎหมาย ที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย	กระบวนการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายและผล ทางกฎหมาย
สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมนี	ผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้ง โดยมีรูปแบบ และจำนวนคนแตกต่าง กันไปในแต่ละมลรัฐ	รัฐธรรมนูญและ รัฐบัญญัติ	ต้องจัดทำเป็นร่าง กฎหมายพร้อม เหตุผล	มี 3 ขั้นตอนคือ 1. เมื่อประชาชน จัดทำร่างกฎหมาย เสนอต่อผู้แทนมลรัฐ แล้ว หากตรวจสอบ ความถูกต้องแล้วชอบ ด้วยกฎหมายก็ให้สภา พิจารณาต่อไป โดย ประชาชนผู้ริเริ่มมี สิทธิเข้าชี้แจงต่อ รัฐสภา หากเห็นชอบ ก็ประกาศใช้เป็น กฎหมายต่อไป 2. การเรียกร้องของ ประชาชนผู้มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้ง ลง นามสนับสนุนตาม จำนวนและระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด และส่งให้สภา ผู้แทนราษฎรตราเป็น กฎหมายต่อไป 3. หากสภา ผู้แทนราษฎรไม่ เห็นชอบให้จัดให้มี การออกเสียง ประชามติ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	เรื่อง			
	ผู้มีสิทธิเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย	ประเภทกฎหมาย ที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย	กระบวนการเข้าซื้อ เสนอกฎหมายและผล ทางกฎหมาย
สมาพันธรัฐ สวิส	1. กฎหมายระดับ สหพันธรัฐเสนอโดย ฝ่ายบริหาร 2. กฎหมายระดับมลรัฐ เสนอโดยฝ่าย ประชาชนได้ ไม่มีข้อมูลว่า ประชาชนมีสิทธิเสนอ หรือแก้ไขร่างกฎหมาย ทั่วไป ยกเว้น 1) ประชาชน 100,000 คน เสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐ 2) การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของแต่ละ มลรัฐ ประชาชนมี สิทธิเสนอแก้ไขตาม จำนวนที่รัฐธรรมนูญ แต่ละมลรัฐนั้นกำหนด เช่น 6,000 หรือ 10,000 คน เป็นต้น	1. เสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐ 2. แก้ไข รัฐธรรมนูญของ แต่ละมลรัฐ การออกเสียง แสดงประชามติ ที่กฎหมายบังคับ ให้ต้องทำมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) การออกเสียง แสดงประชามติ ต่อร่าง รัฐธรรมนูญ 2) การออกเสียง แสดงประชามติ ต่อกฎหมายของ ประเทศ ประเภท “รัฐกำหนด” 3) การออกเสียง แสดงประชามติ ต่อสนธิสัญญา บางประเภท	1. ประชาชนสามารถ เสนอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐ 2. ประชาชนสามารถ แก้ไขได้ทั้ง รัฐธรรมนูญของแต่ละ มลรัฐและ กฎหมายในระดับมล รัฐ แต่ไม่สามารถ แก้ไขกฎหมาย สหพันธรัฐได้	1. แก้ไขรัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐ มลรัฐทั้ง ฉบับ 2. แก้ไขรัฐธรรมนูญ บางส่วนมี 2 ขั้นตอน คือ 1) ร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ตนจะขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง 2) รัฐบาลจะต้อง นำมาให้ประชาชนทั้ง ประเทศออกเสียง แสดงประชามติว่า สมควรทำตามหรือไม่ หากผลการแสดง ประชามติปรากฏ ออกมาว่าประชาชน เห็นด้วย รัฐบาลก็ต้อง ดำเนินการแก้ไข ต่อไป

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	เรื่อง			
	ผู้มีสิทธิเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย	ประเภทกฎหมาย ที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย	กระบวนการเข้าซื้อ เสนอกฎหมายและผล ทางกฎหมาย
สาธารณรัฐ อิตาลี	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่าง น้อย 50,000 คน	-	ผู้ริเริ่มเสนอร่าง กฎหมายจัดทำร่าง กฎหมายโดยเรียง เป็นรายมาตรา	1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าซื้อเสนอร่าง กฎหมาย 2. นำร่างกฎหมายยื่น ต่อรัฐสภาโดยแนบ ใบรับรองการเลือกตั้ง ของผู้เข้าซื้อเสนอ กฎหมายมาให้ครบ ทุกคน 3. รัฐสภาโดยสภา ผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาจะเป็นผู้ พิจารณาร่างกฎหมาย ที่เข้าซื้อเสนอโดย ประชาชน
ประเทศไทย	1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าซื้อ เสนอกฎหมายตาม หมวด 3 สิทธิและ เสรีภาพของปวงชน ชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตาม กฎหมายว่าด้วยการ เข้าซื้อเสนอกฎหมาย	กฎหมายตามที่ กำหนดไว้ใน หมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของ ชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ ของรัฐ	1. จัดทำในรูปแบบ ของร่าง พระราชบัญญัติ 2. มีบันทึกหลักการ และเหตุผลประกอบ ในการเสนอกฎหมาย 3. มีบทบัญญัติ แบ่งเป็นมาตราที่ ชัดเจน เข้าใจได้ว่ามี ความประสงค์จะตรา กฎหมายในเรื่องใด	1. ผู้ริเริ่มเสนอร่าง พระราชบัญญัติ 2. ประธานรัฐสภา วินิจฉัยหลักการ 3. ผู้ริเริ่มเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย 4. การประกาศรายชื่อ ผู้เข้าซื้อเสนอ กฎหมาย 5. การวินิจฉัยร่าง เกี่ยวกับการเงิน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	เรื่อง			
	ผู้มีสิทธิเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย	ประเภทกฎหมาย ที่ประชาชน สามารถเสนอได้	รูปแบบการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย	กระบวนการเข้าซื้อ เสนอกฎหมายและผล ทางกฎหมาย
	2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เสนอญัตติ ขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ ตาม กฎหมายว่าด้วยการ เข้าซื้อเสนอกฎหมาย		4. ระบุหลักเกณฑ์ และวิธีการในการ ปฏิบัติให้เป็นไป ตามกฎหมายอย่างไร	6. การจัดทำมีการรับ ฟังความคิดเห็นตาม รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77
			5. จัดทำบันทึกสรุป สาระสำคัญและคำ ชี้แจงความมุ่งหมาย	7. ประธานรัฐสภา บรรจุระเบียบวาระให้ รัฐสภาพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินั้น ต่อไป

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกระบวนการในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประชาชน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐอิตาลี แต่การดำเนินการบางประการนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยกำหนดผู้ร่วมกันเข้าซื้อเสนอกฎหมายที่มีความแน่นอนว่าต้องมีจำนวนเท่าใดในแนวทางเดียวกันกับสาธารณรัฐอิตาลี ในขณะที่สหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) กำหนดเป็นอัตราร้อยละ ซึ่งจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมากหรือน้อยในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งหลังสุด ประการต่อมาประเทศไทยจำกัดกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เปิดกว้างให้ประชาชนสามารถเข้าซื้อเสนอกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ ส่วนรูปแบบของการเข้าซื้อเสนอกฎหมายนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในหลายประเทศที่กำหนดให้ผู้ริเริ่มจัดทำเป็นร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลประกอบและในกรณีของกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายนั้น ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ริเริ่มจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการก่อนที่จะนำไปให้ประชาชนร่วมกัน

เข้าชื่อ ประกอบกับอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมักขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น การวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในขณะที่สหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสมาพันธ์รัฐสวิสกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับประชาชน โดยใช้วิธีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือมีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการ โดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Potitics) ในทางข้อเท็จจริงพบว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนบางฉบับเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างล่าช้า ขั้นตอนในการรวบรวมรายชื่อเป็นหน้าที่ของประชาชน ซึ่งเป็นภาระมากจนเกินไป ประชาชนไม่ได้รับการส่งเสริม ช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเท่าที่ควรจะเป็น จึงควรทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคทั้งปัญหาด้านกลไกทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเพื่อจะได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัยพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยแบ่งออกเป็น 4 ปัญหาสำคัญได้แก่ ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ปัญหาก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งพบอีกว่าในแต่ละปัญหานั้นต่างมีปัญหาและอุปสรรคย่อยๆ ทั้งปัญหาในทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 คราขึ้นภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ยังคงบังคับใช้เรื่อยมาแม้ว่าปัจจุบันจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เมื่อวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 แล้วก็ตาม จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กล่าวคือ มาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประกอบกับ มาตรา 256 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดหลักการในการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้ คือ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จะเห็นว่าในบทบัญญัติมาตรา 133 (3) และมาตรา 256 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 258 ค. (4) หมวด 16 ว่าด้วยเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นหลักการใหม่ที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ มาตรา 133 (3) มาตรา 256 (1) และมาตรา 258 ค. (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8 กำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยหรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวตราขึ้น โดยมีบทบัญญัติยึดโยงกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีบทบัญญัติของกฎหมายและหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหน้าที่ของรัฐ ที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 หรือหมวด 5 เท่านั้น และเมื่อเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บางมาตราก็เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เช่น

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับประชาชนในกรณีที่ประชาชนต้องการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับมาตรา 51 และ/หรือมาตรา 63 อันเป็นหลักการใหม่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งไม่ปรากฏหลักการนี้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แต่ประการใด แม้ว่าหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา 51 และ/หรือมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) แต่ประชาชนก็อาจพบปัญหาและอุปสรรคในการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับบทบัญญัติเหล่านี้ได้ เพราะเหตุไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้อันเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายประการสำคัญอันสืบเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

กรณีจึงเป็นปัญหาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งมีบทบัญญัติ

บางประการไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า

2. ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องนอกจากนี้ยังกำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ตามนัยมาตรา 77 ประกอบ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช 2560) อย่างไรก็ตาม ปรากฏปัญหาว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเนื่องจากการเสนอกฎหมายผ่านสองช่องทางนี้จะต้องเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับการเสนอ

กฎหมายของคณะรัฐมนตรี ที่ส่วนราชการภายใต้ฝ่ายบริหารจะมีแนวดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ภายใต้กลไกที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นต้น ในขณะที่ส่วนราชการภายใต้ฝ่ายนิติบัญญัติขณะนี้ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหลักการและรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าชื่อเสนอ รวมตลอดถึงการกำหนดหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่เพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับเป็นกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหน่วยงานนี้จะมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายและความเห็นทางวิชาการ ประกอบด้วย ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้กับประชาชน สร้างความเข้าใจและการตรวจสอบรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน รวมถึงภารกิจสำคัญคือการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist) ก่อนการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งดำเนินการจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายในกรณี queประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสามารถจำแนกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่ประชาชนขอรับการช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐซึ่งก็คือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกรณีที่ประชาชนดำเนินการยกร่างกฎหมายและรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อก็สามารถดำเนินการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและเมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐซึ่งก็คือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นเดียวกัน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการช่วยเหลือการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนด

ต่อมา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะพบว่า มีหลักการที่กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องมีผู้ริเริ่มจำนวน

ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อเชิญชวนประชาชนทั่วไปให้ร่วมกันลงชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ริเริ่มไว้แต่อย่างใดกำหนดแต่เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้นกรณีนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเปิดกว้างให้กับประชาชนแม้เพียงคนเดียวก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แล้ว

3. กรณีปัญหา ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

3.1 ปัญหาการไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ และให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผลตามที่กำหนด โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจัดอยู่ในประเด็นปฏิรูปที่ 6 ได้กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งการให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งมีประเด็นย่อยกำหนดให้จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยเป้าหมายและตัวชี้วัดต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนมีกลไกหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่โดยตรงในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายนั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบปัญหาย่อยๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดว่า หากประชาชนมีความต้องการที่จะรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอกฎหมายใดนั้น ย่อมสามารถดำเนินการเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งต่อหน่วยงานใด ซึ่งวิธีการนี้มีข้อดีคือประชาชนมีสิทธิเสรีภาพริเริ่มได้โดยอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ ร่างกฎหมายหลายฉบับ

ที่ประชาชนได้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นเสนอต่อประธานรัฐสภาไม่มีการคัดกรองหรือตรวจสอบความถูกต้องก่อน เป็นผลให้ร่างกฎหมายหลายฉบับถูกประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือ หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอเท่านั้น จึงไม่รับร่างกฎหมายไว้พิจารณาได้ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้ริเริ่มเสนอเรื่องและร่างกฎหมายให้ประธานรัฐสภาพิจารณาก่อน หากประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งเรื่องคืน ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ไม่เสียเวลาที่จะดำเนินการต่อไปและช่วยลดปัญหาว่าร่างกฎหมายใดเกี่ยวกับหมวด 3 หรือ หมวด 5 ได้ แต่ในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ยังเป็นภาระของประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาช่วยดำเนินการในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อตามที่ประชาชนร้องขอเหมือนเช่น กรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้ การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ถูกตัดบทบาทออกไปทั้งหมดก็ทำให้ประชาชนไม่อาจขอให้หน่วยงานใดช่วยเหลือในการรวบรวมรายชื่อให้ครบจำนวนได้ เนื่องจากประชาชนจะต้องดำเนินการเองทั้งหมดจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อของประชาชน

3.1.2 ปัญหากรณี ประชาชนต้องดำเนินการทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาการดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชน พบว่าจะต้องมีการแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนด้วยทุกครั้งในการใช้เป็นเอกสารหลักฐานหากพิจารณาจากจำนวนของประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้วจัดทำลายมือชื่อของประชาชนพร้อมทั้งแนบร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไปนั้น ปัญหาที่สำคัญคือ ความยุ่งยากในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มตั้งแต่การรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ครบจำนวนซึ่งการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมายและแบบแสดงบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีแบบแสดงรายละเอียดและเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใดและสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียด

เกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อคือ ชื่อตัวและชื่อสกุลและหมายเลขประจำตัวประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้นในกรณีการสำเนาประชาชนเป็นปัญหาประการหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการจัดเตรียมเอกสาร ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือเมื่อจำเป็นต้องใช้งานไม่สามารถหาสำเนาเอกสารได้ ก็เป็นการสร้างภาระและเพิ่มขึ้นต่อนักกับประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนมักพกเพียงบัตรประชาชนแต่ไม่พกสำเนาบัตรประชาชน ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมาก และเกิดข้อคำถามตามมาว่าในปัจจุบันประชาชนทุกคนมีบัตรประจำตัวแบบสมาร์ทการ์ดที่สามารถเก็บข้อมูลได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังต้องมีการถ่ายเอกสารในการติดต่อกับราชการ อันทำให้ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบาย Thailand 4.0 ที่ต้องการเน้นการขับเคลื่อนประเทศด้านนวัตกรรมประกอบกับได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 21/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ลงวันที่ 4 เมษายน 2560 ข้อ 17 กำหนดว่าในกรณีที่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบใดกำหนดให้ผู้ขออนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต หรือผู้ยื่นขอทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือผู้แจ้ง ต้องใช้เอกสารราชการเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต รับจดทะเบียน รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งนั้น ที่จะต้องดำเนินการให้หน่วยงานที่ออกเอกสารราชการ นั้นส่งข้อมูลหรือสำเนาเอกสารดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวประสงค์ได้สำเนาเอกสารนั้นจากผู้ขออนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต หรือผู้ยื่นขอจากทะเบียนหรือจดทะเบียนหรือผู้แจ้งในผู้มีอำนาจนั้นเป็นผู้จัดทำสำเนาเอกสารดังกล่าวเอง เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทำสำเนาดังกล่าวจากผู้รับอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาตหรือผู้ยื่นขอจดทะเบียนหรือจดทะเบียนหรือผู้แจ้ง ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามนโยบาย Thailand 4.0 ครั้งที่ 1/2561 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2561 มีมติให้ยกเลิกการใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนสำเนาทะเบียนบ้าน เพื่อเป็นก้าวแรกในการรองรับการเป็นรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)

3.1.3 ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจน

การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. 2556 แล้วพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนไว้ว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในขั้นตอนของการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนอาจใช้ระยะเวลานานหลายปีกว่าจะได้จำนวนลายมือชื่อของผู้สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนของต่างประเทศ เช่น สมาพันธรัฐสวิสที่ผู้เริ่มก่อนการจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน จะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน เพื่อขอแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยผู้เริ่มก่อนการจะต้องยื่นคำขอแก้ไข (Petition) ต่อรัฐสภาก่อนแล้วดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ 100,000 คน ภายในระยะเวลา 18 เดือนและหากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่สามารถรวมได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นตกไป ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เริ่มก่อนการจะต้องยื่นคำขอในการเสนอขอแก้ไขทั้งของเดิมและของใหม่เสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ผู้ว่าการรัฐหรืออัยการเขตแล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะได้กำหนดไว้ หลังจากนั้นจึงจะมีการดำเนินการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุนภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน หรือในประเทศเยอรมัน ซึ่งผู้แทนการริเริ่มจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เพื่อเป็นการริเริ่มของประชาชนก่อนแล้วนำคำร้องและร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอนั้นส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องของประชาชน ซึ่งในกระบวนการนี้จะต้องได้รับการลงนามสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วย เป็นต้น¹¹⁵

กรณีของประเทศไทย การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน เป็นการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้วพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนไว้ว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาได้ว่า ขั้นตอน ในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนอาจใช้ระยะเวลายาวนานหลายปีกว่าจะได้จำนวนลายมือชื่อของผู้สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด อาจส่งผลให้ร่างกฎหมายที่ริเริ่มบางฉบับถูกเพิกเฉย ไม่ได้ได้รับความสนใจเป็นผลให้มีการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า

¹¹⁵ เฟิ่งอั้ง, หน้า 94

ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อของผู้สนับสนุนไว้เป็นระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า โดยเฉพาะจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น การที่ไม่กำหนดเวลาไว้อาจทำให้ประชาชนอาจนิ่งนอนใจและความสนใจของประชาชนก็อาจเปลี่ยนแปลงไปสู่เรื่องใหม่อื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังและส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นปัญหานั้นจะลางเลือนไปจากความสนใจของประชาชนได้¹¹⁶ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นใหม่ในอนาคต

3.1.4 ปัญหาไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 133 (3) มาตรา 256 (1) และมาตรา 258 ค. (4) และแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ 6 ที่ได้กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอกฎหมาย ตลอดจนมีกลไกหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่โดยตรงในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย พบปัญหาประการสำคัญคือ ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีที่ประชาชนขอรับการช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากปัญหาประชาชนไม่มีความเชี่ยวชาญหรือไม่มีความรู้ในการจัดทำหรือร่างกฎหมาย ทั้งประชาชนอาจจะไม่มีที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายในการให้คำแนะนำ เพียงแต่มีแนวความคิดที่จะเสนอกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเท่านั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่มีกลไกในการอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว

ทั้งนี้ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ประชาชนขอรับการช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ และกรณีที่ประชาชนดำเนินการร่างกฎหมายและรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเองซึ่งหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สามารถกำหนดให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการให้ความสะดวกและช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

¹¹⁶ เฟื่องอ้าง, หน้า 95

3.1.5 ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน โดยแนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) มาตรา 53 ซึ่งมีหลักการว่าร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายความว่าถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความ ต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรรรับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้เงินกู้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 133 วรรคสองกำหนดว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบคน หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อ มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 144 กำหนดว่า ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 133 (2) และ (3) ของรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หาก ผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณี เป็นที่สงสัยตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาร่างพระราชบัญญัตินั้น ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

ในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ของนายกรัฐมนตรีไม่มีการกำหนดระยะเวลาเอาไว้แต่อย่างใด เป็นแต่เพียงกำหนดว่า เมื่อประธานสภาได้รับแจ้งเรื่องการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากนายกรัฐมนตรี แล้ว ให้สภาดำเนินการลงมติในวาระสามต่อไป แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ให้ สภาดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น ทั้งนี้ตามนัยข้อ 129 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

การที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน คือ

ทำให้เกิดความล่าช้าและประชาชนไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรว่านายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองหรือมิได้ให้คำรับรองร่างกฎหมายของประชาชน

3.1.6 ปัญหาอัตราโทษของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานปลอมเอกสาร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดโทษมูลฐานความผิดในกรณีการจงใจหรือการใช้อิทธิพลคุกคามเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในมาตรา 13 กำหนดว่า ผู้ในกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(2) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกรณีการจัดทำเอกสารปลอม ในมาตรา 13 กำหนดว่า ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้นเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้ที่ปลอมลายมือชื่อ ใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีอัตราโทษสูงและอาจส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมลงชื่อของประชาชน เป็นผลเสียกับประชาชนที่ขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายได้ เนื่องจากพบว่าประมวลกฎหมายอาญาลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง หมวดยความผิดเกี่ยวกับเอกสาร มาตรา 264 ถึง มาตรา 268 ได้บัญญัติโทษความผิดฐานปลอมลายมือชื่อรวมถึงการใช้หรืออ้างเอกสารที่ลงลายมือชื่อปลอมไว้อยู่แล้ว

นอกจากนั้นหากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่ปรากฏว่ามีกำหนดโทษตัดสิทธิ์ทางการเมืองกับผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและต่อมาศาลได้พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาแล้วทั้งนี้เพราะเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายใดกระทำความผิดฐาน

ปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนับว่าเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย การใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งควบคู่กับโทษจำคุกและโทษปรับในทางอาญา อันเป็นลักษณะโต้ตอบต่อการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เป็นการตัดสิทธิขั้นพื้นฐานมิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งยังสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาเพื่อข่มขู่และตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดอีกด้วย

3.1.7 ปัญหาข้อจำกัดทางการเงินของประชาชน

การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินต่างๆ มักตกอยู่กับประชาชนเอง กล่าวคือประชาชนจะต้องออกค่าใช้จ่ายด้วยตัวเอง เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเอกสาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดให้มีการเข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาทางการเงินของประชาชนและก่อให้เกิดข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะประชาชนจำนวนมากยังไม่มีความพร้อมทางด้านการเงินและหากจะให้ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยตัวเองย่อมไม่อาจเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การที่ประชาชนที่มีแนวความคิดและอยากจะริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมาย แต่ไม่มีความพร้อมทางด้านการเงิน ข้อจำกัดดังกล่าวไม่ควรเป็นปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงการริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ซึ่งจากการวิจัยพบว่าขณะนี้ยังไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย สามารถขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐหรือกองทุนทางการเมืองแต่อย่างใด

3.2 ปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยขั้นตอนและรายละเอียดต่างๆ ของกระบวนการเข้าชื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้กรอบขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีข้อจำกัด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ทุกหมวดของรัฐธรรมนูญจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว พบว่า กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น โดยเริ่มจากการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนและจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งจะเห็นว่าทั้งสองหมวดนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยส่วนรวม นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด 3 และ หมวด 5 กำหนดเพียงแต่หลักการใหญ่ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายระดับรองออกมาขยายความ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้ว จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียงเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายนั้นเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ ร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หลังจากนั้นก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็เช่นเดียวกับร่างกฎหมายทั่วไปที่ต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไปที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทั้งประเทศ

กรณีของต่างประเทศ อย่างเช่น สมาพันธรัฐสวิส ซึ่งใช้กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสมพันธ์ได้ในทุกเรื่องโดยไม่จำกัด โดยในการเสนอที่ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิในการเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เท่านั้น แต่ยังมีสิทธิที่จะเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วประเทศในการออกเสียงประชามติ ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ว่าจะให้สิทธิประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายเพียงในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติได้มีการใช้กระบวนการนี้อย่างแพร่หลาย โดยรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอเรื่องใดได้บ้าง เรื่องใดที่ไม่สามารถเสนอได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถที่จะเสนอใหม่ เสนอแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายได้เช่นเดียวกับในสมาพันธรัฐสวิส

สำหรับประเทศไทย ภายใต้แนวคิดของการปฏิรูปการเมืองซึ่งมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาของสังคมไทย โดยเปลี่ยนระบบการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้แก่พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกระดับ¹¹⁷ ดังนั้นจึงให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาในกรณีที่เรื่องดังกล่าวยังไม่ได้มีการตรากฎหมายออกมารองรับหลักการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 3 และหมวด 5 การที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาการเสนอนั้นก็จะเป็นการ “เสนอใหม่” ซึ่งสามารถทำได้ ทั้งนี้รวมถึงกรณีการ “เสนอแก้ไขปรับปรุง” หรือหากเป็นการเสนอกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งหากรัฐสภาเห็นชอบด้วยการเสนอนั้นก็จะส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้นเป็น “การเสนอยกเลิกกฎหมายเดิม” ซึ่งประชาชนสามารถทำได้ โดยที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 133 นั้น เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้” ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็ไม่ได้กำหนดขอบเขตหรือมีข้อจำกัดในเรื่องการเสนอใหม่การเสนอแก้ไขปรับปรุงหรือเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอันเป็นการเสนอยกเลิกกฎหมายเดิม

3.3 ปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย

จะเห็นว่ากฎหมายที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 133 กำหนดว่าต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง ส่วน หลักเกณฑ์ และรายละเอียด หรือวิธีการ ในการเสนอ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดรูปแบบไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตราซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

- (1) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (2) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

¹¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2541). “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, หน้า 52

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพบว่า รูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนนำเสนอ นั้น มีรูปแบบเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการเสนอในรูปแบบ Formulated Initiative นี้ โดยหลักการประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอจะต้องเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอนั้นทุกๆ มาตรา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากมาก

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 133 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ที่มีความประสงค์ที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการจัดทำเป็นร่างกฎหมายประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและบทมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประชาชน เนื่องจากโดยปกติแล้วการร่างกฎหมายเป็นงานของด้าน “นิติบัญญัติ” ที่มีวิธีการและเทคนิคที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะ หากปล่อยให้ประชาชนจัดทำโดยลำพังอาจเกิดปัญหาต่างๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นๆ หรือรัฐธรรมนูญ และอาจมีการใช้ถ้อยคำและภาษาที่ไม่ใช่ถ้อยคำและภาษากฎหมาย หรืออาจเป็นกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่ไม่ได้มีเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) โดยที่กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย และแม้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 6 จะกำหนดว่า ผู้ริเริ่มประสงค์จะขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนก็ได้ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลักทำให้อาจดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จะเห็นว่ากฎหมายบังคับเพียงให้หน่วยงานเหล่านี้ต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้าเท่านั้น ซึ่งไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนและไม่มีมาตรการบังคับกำหนดบทลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินการยกร่างกฎหมายของประชาชนเป็นไปโดยล่าช้า ทั้งเมื่อมีมาตรการกำหนดบทลงโทษก็อาจทำให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ ไม่ต้องการที่จะรับหรือบ่าเบียงในการยกร่างกฎหมายได้เช่นกัน เพื่อจะได้ไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบหากการดำเนินการยกร่างกฎหมายของประชาชนเป็นไปโดยล่าช้า ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รองรับภารกิจนี้โดยเฉพาะหรืออาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่

มีองค์ประกอบจากบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลากหลายหน่วยงานทำหน้าที่การยกร่างกฎหมายและกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้ชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาพันธ์รัฐสวิสและประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน แต่ยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้สามารถที่จะเสนอเพียงข้อสรุปสั้นๆ (Shot Summary) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (General Proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดกร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำทั้งๆ ที่ความเป็นอยู่ ความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนทั้งสองประเทศนั้น อยู่ในชั้นดีประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเพิ่มสิทธิ เสรีภาพให้แก่พลเมือง ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งมีหลักการและเหตุผล ประกอบกับวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (Formulated initiative) นั้นจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ในประเทศไทยเกิดขึ้นยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹¹⁸

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป” โดยกำหนดให้ประชาชนเพียงแต่ระบุถึงความต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร แล้วมอบหน้าที่ในการจัดกร่างกฎหมายที่ถูกแบบแผนของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ โดยหน่วยงานของรัฐนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ที่มีความรู้ความสามารถประสบการณ์ เป็นผู้ยกร่างกฎหมายอย่างถูกแบบแผนก็ได้ หากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ก็สามารถเสนอได้เช่นกัน อันเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชนมากขึ้นและส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายไม่เป็นภาระกับประชาชนมากเกินไป

¹¹⁸วนิดา แสงสารพันธ์, อ่างแล้วเชิงอรรดที่ 87, หน้า 92-93

4. กรณีปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากจากระบบการจัดการฐานข้อมูล (Data Base) เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและการดำเนินการเกี่ยวกับการพิสูจน์ลายมือชื่อ

การตรวจสอบเอกสารรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตลอดทั้งเอกสารบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการงานในส่วนนี้ ได้ถูกกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ปฏิบัติจะเห็นได้ว่าภารกิจดังกล่าวเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมาก กล่าวคือพระราชบัญญัติ 1 ฉบับมีเอกสารนับ 10,000 แผ่นจากประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนับ 10,000 คน เป็นการเพิ่มภาระให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีงานประจำในส่วนที่ปฏิบัติอยู่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรนั้นมากมายอยู่แล้ว ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ จากหน่วยงานภายในต่างๆ มาปฏิบัติงานและขาดสถานที่ปฏิบัติงานที่เป็นสัดส่วนในการเก็บรักษาเอกสารต่างๆ แม้ว่าการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยจะสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในต่างประเทศ เพราะการใช้สิทธิในประเทศไทยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัวและไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้เข้าร่วมชื่อเสนอกฎหมายจะต้องกระจายมาจากทุกจังหวัดของประเทศไทยเป็นสัดส่วนเท่าใดด้วย ดังนั้นในการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการจึงสามารถจะดำเนินการได้ง่ายกว่า

อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตกเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ ได้โดยเหตุที่สามารถดำเนินการได้ง่ายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องดำเนินการกระบวนการตรวจสอบเอกสารและลายมือชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่ออย่างละเอียดและเข้มงวด ว่าผู้ร่วมเข้าชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและไม่เป็นผู้เสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในขณะที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเป็นผู้ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในทางปฏิบัติจะต้องตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากความไม่ทันสมัยของข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ เนื่องจากการบันทึกและเก็บรักษาข้อมูลของประชาชนยังกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ หลากหลายสังกัด และข้อมูลดังกล่าวไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นระยะๆ ดังนั้นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะต่างๆ ของประชาชนอันเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เช่น การเป็นผู้มีสิทธิหรือเสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งจึงอาจไม่ได้รับการปรับปรุง

ข้อมูลให้ทันสมัย ถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้นการตรวจสอบจึงอาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงระหว่างข้อมูลของประชาชนที่แนบมาพร้อมกับคำร้องเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับข้อมูลที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ก็ได้¹¹⁹

ในทางตรงกันข้ามอาจมองได้ว่า กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ประชาชนยื่นเข้ามาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในขั้นตอนนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้เลย ซึ่งหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบนานเท่าใด¹²⁰ ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่สำคัญ และมีผลกระทบทางการเมืองและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถที่จะใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องได้เป็นเวลานาน อันเป็นการยืดเวลากระบวนการออกไป และส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จและสร้างอุปสรรคให้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ดังนั้นเพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ ควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจนยิ่งขึ้นมากกว่าเดิม

สำหรับปัญหานี้ เป็นการมองต่างมุมฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานดังกล่าวมีความยุ่งยากและใช้เวลานานเพราะมีเอกสารจำนวนมาก ขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ หลากหลายสังกัด ส่วนฝ่ายประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายก็มองว่าการไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการนำระบบการจัดการฐานข้อมูล (Data Base) ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องประสานกับหน่วยงานต่างๆ การจัดการฐานข้อมูลการเข้าถึงข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยอาจอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยจัดการได้

4.2 ปัญหาสถานะของร่างกฎหมายของประชาชนภายหลังเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก

¹¹⁹ พิทักษ์พล ปรีชาดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99, หน้า 106-107

¹²⁰ วนิตา แสงสารพันธ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 87 หน้า 96

สำหรับกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ในระหว่าง
การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต่อมาเมื่อเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือ
มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป
มิได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก จะส่งผลทางกฎหมายให้ร่าง
พระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อเสนอแล้วตกไป และประชาชนต้องเริ่มกระบวนการ
เข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่ทั้งหมด แม้ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมา
อย่างครบถ้วนแล้ว ซึ่งจะเกิดความยุ่งยาก อันอาจเป็นภาระกับประชาชนในการจะต้องเริ่มต้นเข้าชื่อ
เสนอกฎหมายใหม่อีกครั้งและกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่เกิดความต่อเนื่อง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มักกล่าวกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น หากพิจารณาจากสิ่งที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน จะพบว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวเสียทั้งหมด กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) อาจมีการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ทำให้การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามาใช้สิทธิของตนโดยตรงเพื่อตัดสินใจต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) นั้น เข้ามาผสมผสานกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเพื่อเสริมความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยทาง ซึ่งจะทำให้การใด ๆ ที่จะดำเนินการมีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยมักเรียกระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะนี้ว่า เป็นประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น นับเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี และได้รับความนิยอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และ สหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นต้น

กรณีของประเทศไทยพบว่า ได้ปรากฏกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่มีกลไกในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เรื่อยมา จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ได้รับความสะดวกและไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเน้นในการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ที่จะต้องยึดโยงกับความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้การตรากฎหมายจึงเป็นหน้าที่ สำคัญของประชาชนเพราะเป็นอำนาจที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยจะใช้โดยตรง หรือโดยผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือก ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่ ในการตรากฎหมายอันเป็นกระบวนการนิติบัญญัติแทนประชาชน และได้นำเอาแนวความคิด รวมถึงหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เพื่อผสมผสานและเสริมกับระบอบ ประชาธิปไตยทางผู้แทนเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วม ในทางการเมืองมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะเห็นว่ามิบทบัญญัติ ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีบทบัญญัติมุ่งเน้นการมี ส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดหรือมาตรการในทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิ ของตนในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือมาตรการในทางกฎหมายนอกจากหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) แล้วยังปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องสร้างการรับรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องของการมีส่วนร่วม ทางการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ได้มีโอกาสในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของรัฐผ่านกระบวนการประชามติ โดยต้องรับฟังด้วยเหตุและผล อันทำให้ประชาชนเรียนรู้ และเข้าใจว่าตนคือเจ้าของอำนาจธิปไตยและมีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในทางการเมือง แต่ทั้งนี้ก็พบปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเห็นได้จากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทยพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่อประชาชนที่จะร่วมกันเข้าชื่อ เสนอกฎหมายทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ 4 ปัญหาสำคัญได้แก่ ปัญหา ความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ปัญหาการก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐสภา ปัญหาการระหว่งการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งพบอีกว่าในแต่ละ ปัญหาต่างมีปัญหาคอขวดและอุปสรรคย่อยๆ

นอกจากปัญหากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกและไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควรจะเป็น รวมถึงปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ 4 ปัญหาสำคัญข้างต้นอันทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยไม่สมบูรณ์แล้วยังพบว่าอาจจะมาจากพื้นฐานและวิถีชีวิตของคนไทยที่ใช้ชีวิตอย่างเรียบง่าย ไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากนักประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่ทำให้คนในสังคมเกิดช่องว่างทางฐานะ ขาดโอกาสในการรับรู้หรือขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากและที่สำคัญคือบริบทในทางการเมืองของประเทศไทยที่ไม่มีความมั่นคง อยู่ในวงจรอุปาทคือวังวนของการทำรัฐประหาร การเลือกตั้ง การประท้วง เป็นต้น จึงสร้างความยากลำบากและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมให้คนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการสร้างพลังทางการเมืองที่จำเป็นต้องมาจากประชาชนที่มีความสนใจรับรู้สิ่งต่างๆ รอบตัว ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องของตนเองเท่านั้น ซึ่งนับว่าแตกต่างจากต่างประเทศที่ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง จึงสามารถที่จะใช้สิทธิของตนออกเสียงเพื่อสร้าง “เงื่อนไขบังคับ” แก่นักการเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนของตนได้¹²¹ หากมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องกระบวนการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่เกี่ยวข้องและรัฐให้ความสำคัญด้วยการสร้างการรับรู้ และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ได้มีโอกาสในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของรัฐผ่านกระบวนการประชาธิปไตยต้องรับฟังด้วยเหตุและผลมีการธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง เชื่อว่าประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในเรื่องของพัฒนาการทางการเมืองที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

¹²¹ อมร จันทรสมบูรณ์. (2535). รวบรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, หน้า 48-49

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) และกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงสมควรให้มีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

ปัญหาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าในขณะเดียวกันแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ก็ได้กำหนดให้มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายซึ่งนับว่าเป็นหลักการใหม่ สมควรจะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา 133 (3) มาตรา 256 (1) และมาตรา 258 ค. (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

2.2 ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

เห็นควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะในที่นี้คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อสาธารณะ พร้อมกับเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา อันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ตามนัยมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ สมดังเจตนารมณ์ของมาตรา 77 และหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

2.3 กรณีปัญหา ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3.1 ปัญหาการไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายซึ่งตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) ปัญหาการไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ สมควรมีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อซึ่งจะได้ไม่เป็นการผลักภาระให้กับประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาช่วยดำเนินการและอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อของประชาชน

2) ปัญหากรณีประชาชนต้องดำเนินการทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก สมควรยกเลิกการใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องออกไป โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเชื่อมโยงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร (Online) หรือการใช้โปรแกรมสำหรับการอ่านบัตรประจำตัวประชาชน (Smart Card ID Reader) เพื่อที่จะสามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ หรือหากเป็นกรณีจำเป็นต้องดำเนินการทางด้านเอกสารและไม่สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมรายชื่อของประชาชนจะต้องเป็นผู้จัดทำสำเนาเอกสารดังกล่าวเองโดยต้องไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทำสำเนาบัตรประชาชน

3) ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจน สมควรกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนไว้เป็นระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนภายในระยะเวลาหนึ่งปีหากยังปรากฏว่าได้ผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวนให้ยุติการดำเนินการ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนไม่นั่งนอนใจอันจะส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นปัญหานั้นๆ ได้รับความสนใจจากประชาชนผู้สนับสนุนแต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นใหม่ในอนาคต

4) ปัญหาไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และมีความเชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย สมควรกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่ประชาชนร้องขอ และกำหนดระยะเวลาให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการให้แก่ผู้ร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ทั้งนี้ กำหนดให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ไม่เกินเก้าสิบวัน

5) ปัญหาไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมควรกำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองหากนายกรัฐมนตรีมิได้ส่งคำรับรองกลับมาภายในเก้าสิบวัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เชิญชวนทราบ และยุติการดำเนินการต่อไป

6) ปัญหาอัตราโทษของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานปลอมเอกสารสมควรยกเลิกการกำหนดให้มีโทษทางอาญาในความผิดฐานปลอมเอกสารในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และกำหนดให้มีโทษอุปกรณณ์เพิ่มเติม ได้แก่ การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี เมื่อมีผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและต่อมาศาลได้พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาแล้วให้ศาลเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลสั่งด้วย

7) ปัญหาข้อจำกัดทางการเงินของประชาชน สมควรกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยผู้ริเริ่มขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สถาบันพระปกเกล้า หรือหน่วยงานที่มีอำนาจช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

2.3.2 ปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายไม่จำกัดเฉพาะแต่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเพิ่มสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วมทุกระดับ

2.3.3 ปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมายสมควรให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเริ่มเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป” โดยประชาชนเพียงแต่ระบุถึงความต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆว่าเป็นอย่างไร แล้วมอบหน้าที่

ในการจัดยกร่างกฎหมายที่ถูกแบบแผนของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ โดยหน่วยงานของรัฐนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ เป็นผู้ยกร่างกฎหมายอย่างถูกแบบแผนก็ได้ หากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ก็สามารถเสนอได้เช่นกัน อันเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชนมากขึ้น และส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นภาระหนักแก่ประชาชนมากเกินไป และควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รองรับภารกิจยกร่างพระราชบัญญัติให้กับประชาชน โดยเฉพาะหรืออาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในหลากหลายหน่วยงานทำหน้าที่การยกร่างกฎหมายและกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้ชัดเจนด้วย เพราะหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดและให้ประชาชนร้องขอในการยกร่างกฎหมาย มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลักทำให้อาจดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งต้องกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนและมีมาตรการบังคับหรือกำหนดบทลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินการยกร่างกฎหมายของประชาชนเป็นไปโดยล่าช้าด้วย

2.4 กรณีปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.4.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากขาดระบบการจัดการฐานข้อมูล (Data Base) เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารเห็นควรการนำระบบการจัดการฐานข้อมูล (Data Base) ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องประสานกับหน่วยงานต่างๆ การจัดการฐานข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยอาจอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยจัดการปัญหาการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมากใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องได้เป็นเวลานาน อันเป็นการยืดเวลากระบวนการออกไปและส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จและสร้างอุปสรรคให้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

2.4.2 ปัญหาสถานะของร่างกฎหมายของประชาชนภายหลังเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก จะส่งผลทางกฎหมายให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อเสนอแล้วตกไป และประชาชนต้องเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่ทั้งหมด ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เห็นควรให้มีหลักการยกร่างกฎหมายของประชาชนที่ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาอย่างครบถ้วนแล้วให้ได้รับการพิจารณาต่อไป หากผู้แทน

ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ยื่นขึ้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก
โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). *General Theory of Law and State การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์การนิติบัญญัติโดยองค์การตุลาการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2532). ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการทหารชั้นสูง.
- จันทนา สุทธิจารี. (2544). “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชัชวาล สุขสมจิตย์. (2558). ประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครองไทย. สืบค้น 3 มกราคม 2563 จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1450
- ชาญวุฒิ วัชรพุกก์. (2526). *ประชาธิปไตย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฎฎบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ธัญชัช วิวัตถิมิประเทศ. (2556). ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- นันทวัฒน์บรรณานันท์. (2541). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- _____. (2545). ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมบทความกฎหมายมหาชน www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2538). ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- _____. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2541). *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

- ปัญญา เจียมสันคุษฎี. (2543). *ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง. ไม่ระบุ.
- ปราโมช โสภิชฐนภา. (2558). *รัฐธรรมนูญยุโรป วารสารจตุรนิติ*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- พิทักษ์ผล ปรีชาชาติ. (2548). *ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง: ศึกษากรณี มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์. (2536). *ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความน่าทึ่งไป*. กรุงเทพฯ: โครงการตำรามหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัทธิธรรมศาสตร์.
- _____. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2538). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วิชญ์ เจริญงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วัชร ไซยสาร. (2545). *พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ พหุการเมือง: การเมืองภาคประชาชน*. สืบค้น 8 มกราคม 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=51970&filename=propose_law
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน, อมร รักษาสัตย์. (2544). “การเมืองกับประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรรณภา ดิระสังขะ. (2549). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส: การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public)*. สืบค้น 12 มกราคม 2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=938>

- _____. (2548). กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐาน
ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม(La charte de l'environnement).สืบค้น 12 มกราคม 2563
จาก<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>
- วิชัย ต้นศิริ. (2540). รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย: กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์
และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้อง
กับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [หนังสือราชการ].(นร.0913/4).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561).การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร.
- _____. การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ สำนักประชาสัมพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2557.
- _____.(2554). “พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย” *จุลสาร*.
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2544). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายฝรั่งเศส.
กรุงเทพฯ: คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมยศ เชื้อไทย, วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2527). แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ
และประชาธิปไตย *วารสาร*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- อภิญา เลื่อนฉวี. (2548). กฎหมายสหภาพยุโรป (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2535). รวบรวมความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย
ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมสงเคราะห์
แห่งประเทศไทย.
- อมร รักษาสัตย์. (2541). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Hans Kelsen. (1945). *General Theory of Law and State*. Massachusetts:
Harvard University press.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556





พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘

(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่แจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม

ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙ ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่

มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ทันที รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น

มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจน และต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย

(๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตามมาตรา ๖ วรรคห้า แล้วแต่กรณี

(๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ วรรคสาม

(๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย

ในกรณีที่มีผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชิตมาชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ริเริ่ม

ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นนั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

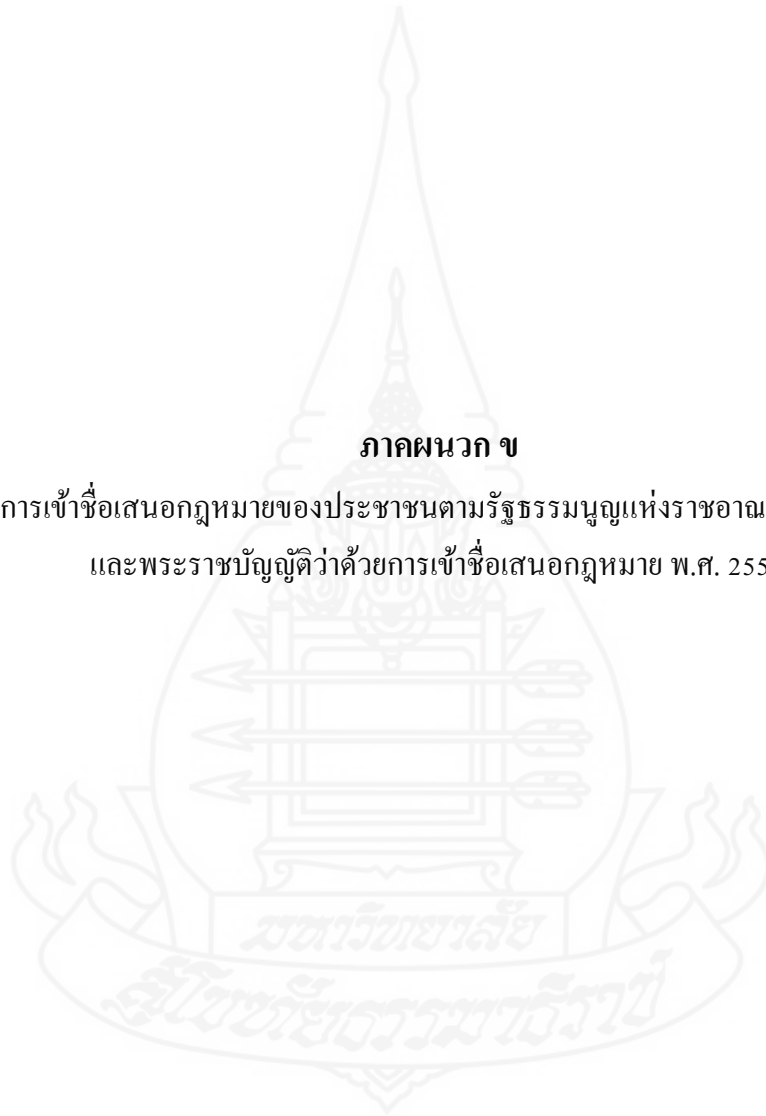


หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ได้โดยตรง และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รณทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ภาคผนวก ข

การเข้าซื้อเสนาอกุธหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนาอกุธหมาย พ.ศ. 2556



**การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖**

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓๓ (๓) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕๖ และยังมีบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ ที่บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนอนะต่อประเด็นการรับฟังความคิดเห็น หลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือต่อตัวร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติอีกด้วย

ในส่วนของวิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้านนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ในส่วนบทบัญญัติใดที่มีความขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบทบัญญัตินั้นก็อาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การรองรับสิทธิของประชาชนแม้ในเรื่องนั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายมารองรับ แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้นได้ทันที เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับโดยถือว่าการมีสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น¹

ดังนั้นวิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้านตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามวิธีการและขั้นตอนที่จะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๑ การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนแรกนั้นเมื่อคณะบุคคลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ซึ่งตามกฎหมายจะเรียกคณะบุคคลนี้ว่า “ผู้ริเริ่ม” โดยผู้ริเริ่มจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๔๕² และไม่เป็นบุคคลที่มี

¹ คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๓๔/ตอนที่ ๔๐ ก/หน้า ๒/๖ เมษายน ๒๕๖๐

² มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลานานน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวันเวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๔๖³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความประสงค์จะให้รัฐสภามีการตราออกกฎหมายในเรื่องใดให้ยื่นความประสงค์ต่อประธานรัฐสภา⁴ โดยต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมด้วย ซึ่งจัดทำในรูปแบบการเสนอกฎหมาย คือ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจน แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอ และร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินั้นผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งความประสงค์ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาได้ และอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

หลังจากเสร็จขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น ให้ผู้ริเริ่มการเสนอกฎหมายยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาในวันและเวลาราชการพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ⁵

(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายซึ่งสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชน

ขั้นตอนที่ ๒ การตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

ประธานรัฐสภาจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ริเริ่มเสนอนั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการพิจารณาประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอกฎหมาย สำหรับผลการพิจารณาของประธานรัฐสภาหากพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นหลักการ

³ มาตรา ๔๖ บุคคลผู้มิลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

⁴ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้เสนอต่อประธานรัฐสภา แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การเสนอกฎหมายทั้งของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งก็คือการเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ในบทความนี้เป็นกรณีอภัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงยังคงใช้คำว่าประธานรัฐสภาในบทความนี้

⁵ ตามมาตรา ๖ (๑) ประกอบมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีตัวร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการ บันทึกเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญด้วย ซึ่งเป็นการออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติหลักการของการเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติด้วย แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้แล้ว ดังนั้นข้อความตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) จึงมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

และเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบเป็นหนังสือพร้อมทั้งส่งเรื่องคืน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ หากผู้ริเริ่มมีความประสงค์จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปแล้วก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่เสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ต้องกระทำก่อนที่จะเริ่มชักชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนที่ ๓ การชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาจะสำเนาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผู้ริเริ่มเพื่อนำไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อเพื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ทั้งนี้ประชาชนผู้ที่จะร่วมลงลายมือชื่อในการเสนอกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๙๕^๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้โดยในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังนี้

- (๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน
- (๓) มีข้อความปรากฏเพื่อให้ทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด
- (๔) สามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งใด

ขั้นตอนที่ ๔ การยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา

เมื่อผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คนแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารดังต่อไปนี้

- (๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการแห่งพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (๓) บัญชีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

⁶ อ้างแล้ว

⁷ อ้างแล้ว

สำหรับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมิเพื่อไว้ในตอนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ขั้นตอนที่ ๕ การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ประธานรัฐสภาจะดำเนินการจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนทำให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ครบ ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา หากผู้ริเริ่มมิได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่มต่อไป

ขั้นตอนที่ ๖ การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

เมื่อประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสร็จภายใน ๔๕ วันแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วคือจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

๑. ประกาศรายชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร www.parliament.go.th
๒. จัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ
๓. มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เหตุผลของการให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเพื่อให้ชี้แจงรายชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

หลังจากที่ประกาศให้ประชาชนได้ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว หากประชาชนผู้ใดพบว่ารายชื่อของตนเองเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยที่ตนมิได้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเพื่อให้ชี้แจงรายชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ หากพ้นกำหนด ๓๐ วันไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีมีการคัดค้านรายชื่อแล้วทำให้รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ถึง ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมิได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

กรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ขั้นตอนที่ ๗ การดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบ การประกาศและคัดค้านแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองก่อน

เมื่อกระบวนการตรวจสอบหลักการร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย การปิดประกาศและการคัดค้าน เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็จะดำเนินการขออนุญาตต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนของกรพิจารณาพระราชบัญญัติต่อไป

กรณีการที่รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ คน

ในการดำเนินการตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น อาจเกิดกรณีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ รายชื่อได้หลายกรณี ดังนี้

๑. เมื่อได้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้จัดให้มีการตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมทั้งออกหมายเลขกำกับแล้วมีจำนวนไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ

๒. เมื่อตรวจสอบเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ แต่เมื่อส่งเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปให้สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตรวจสอบความมีตัวตนและความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แล้วปรากฏว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่มีตัวตนหรือเสียชีวิตก่อนการกรรวมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ

เมื่อเกิดกรณีตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ ประธานรัฐสภาจะแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ครบ ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา หากผู้ริเริ่มมิได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

๓. เมื่อมีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วมีการคัดค้านรายชื่อแล้วทำให้รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ คน กรณีนี้ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ถึง ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมิได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

การที่รายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ เห็นได้ชัดว่าจะต้องให้ผู้ริเริ่มต้องไปดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม ซึ่งใช้ระยะเวลา ๙๐ วัน ย่อมส่งผลให้กระบวนการในการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีความล่าช้าออกไป ซึ่งทำให้การขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นล่าช้าออกไปด้วย ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อได้เริ่มจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใดแล้ว ผู้ริเริ่มควรจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวนมากไว้ก่อนเพื่อที่การดำเนินการจะได้เสร็จเรียบร้อยไปในคราวเดียว

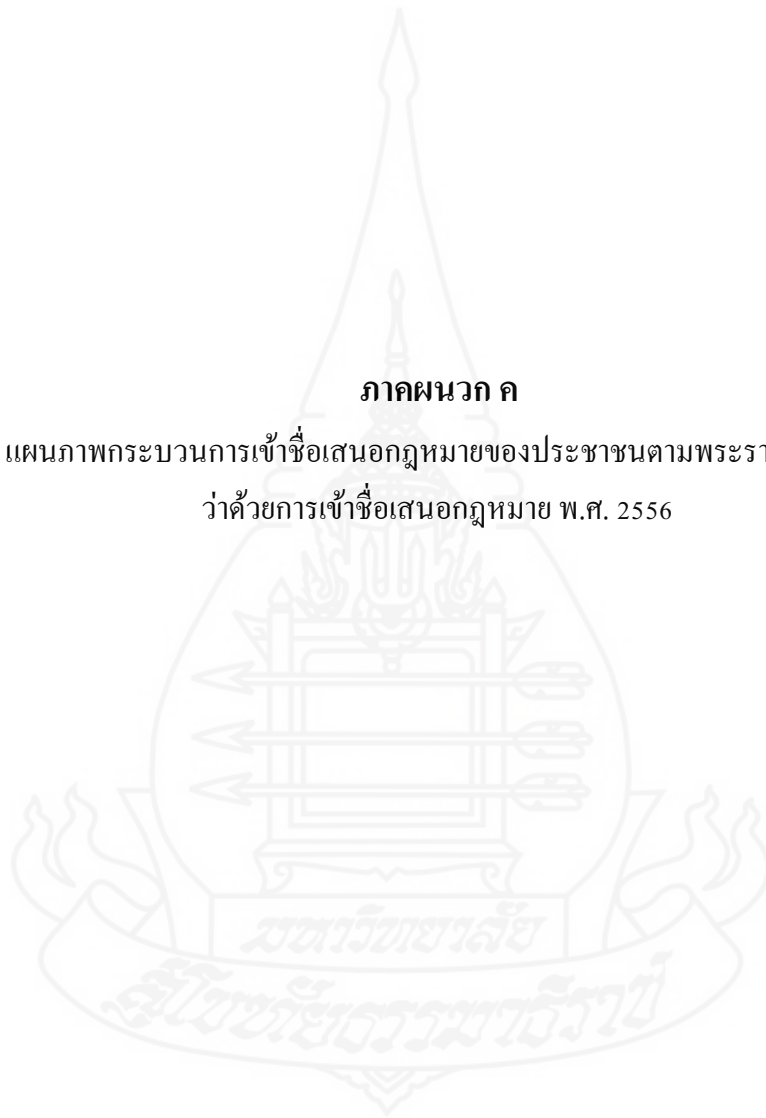
ผู้จัดทำ

นายศักดิ์ดา ภารา นิตกรชำนาญการพิเศษ
นายศักรินทร์ กุ้งแก้ว นิตกรปฏิบัติการ

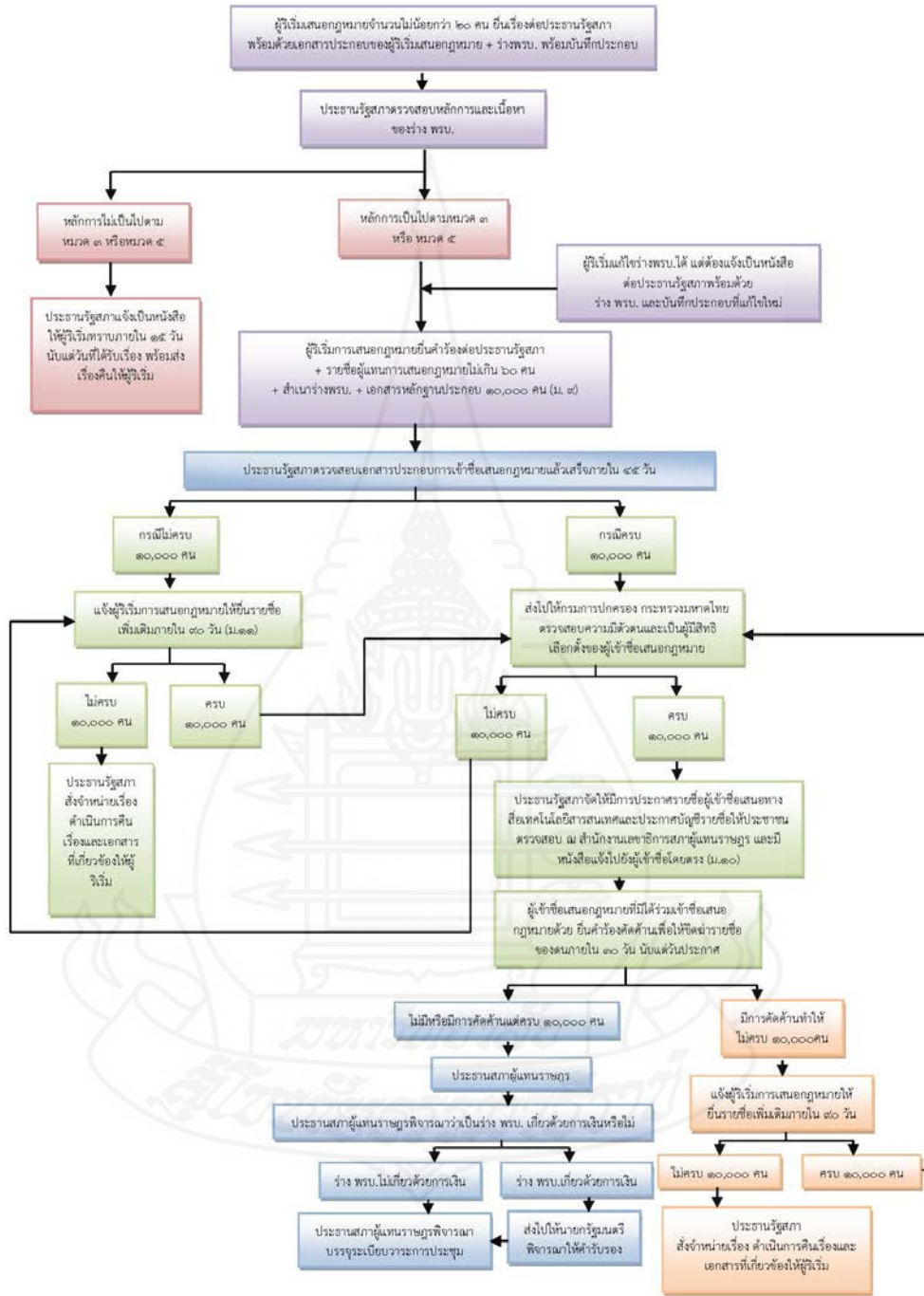


ภาคผนวก ก

แผนภาพกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

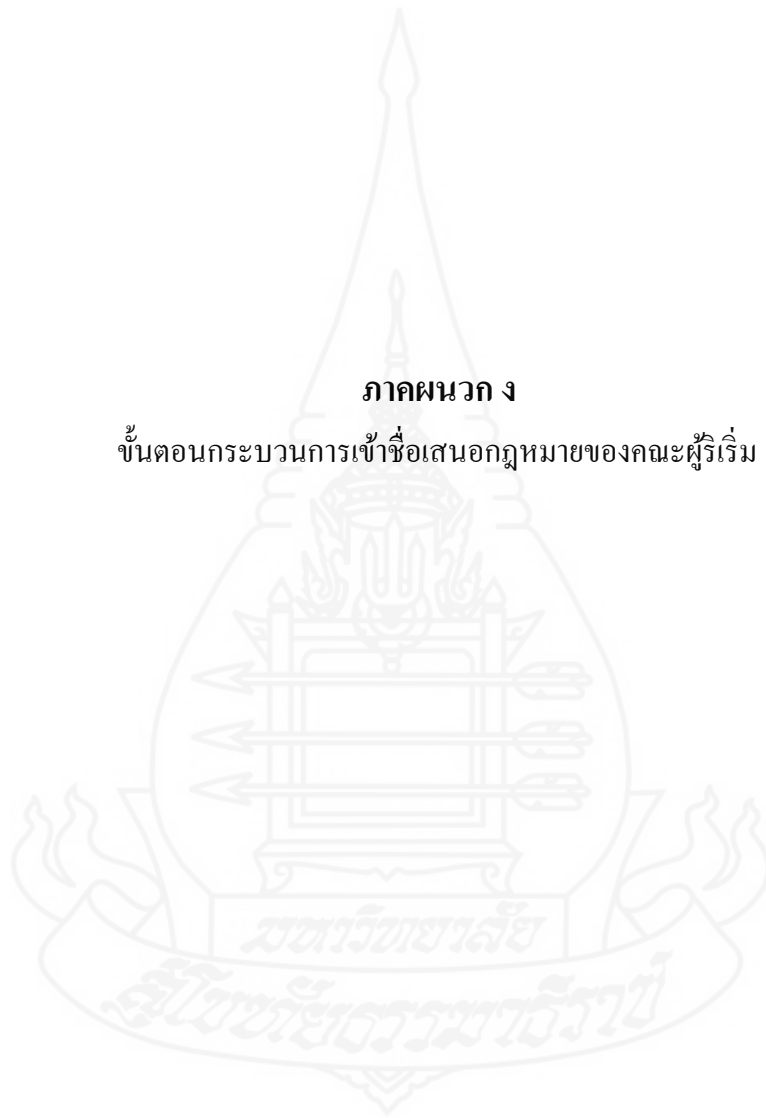


แผนภาพกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประชาชน
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

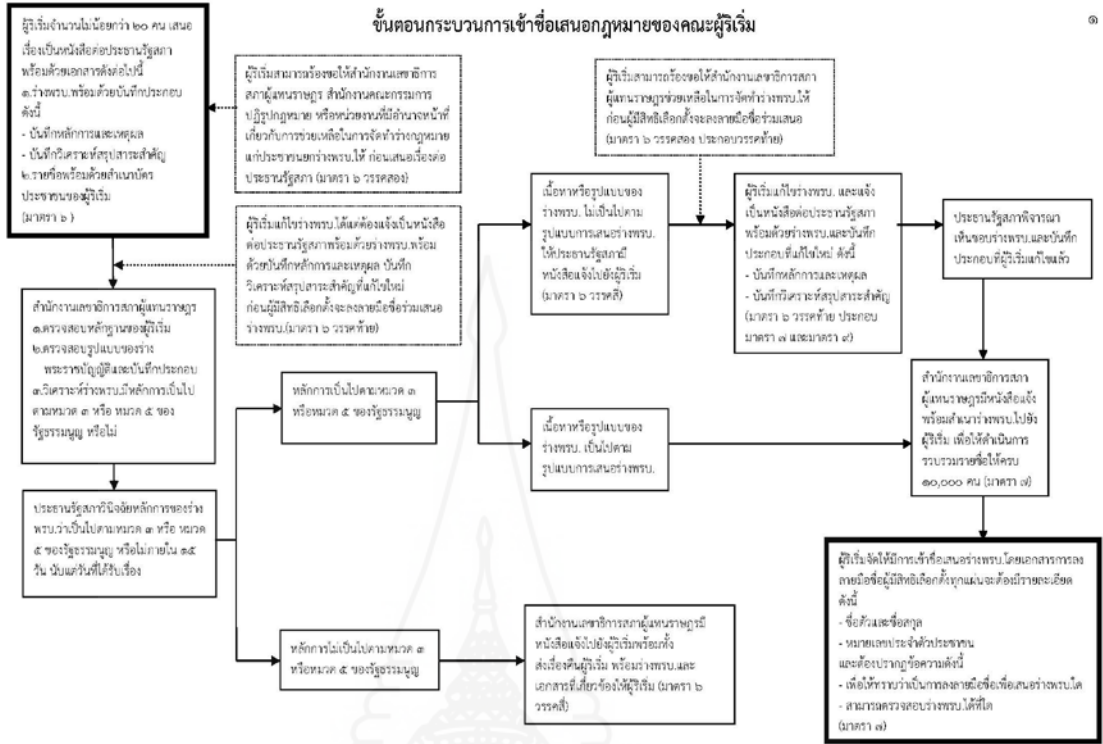


ภาคผนวก ง

ขั้นตอนกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม



ขั้นตอนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม



หมายเหตุ : การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ริเริ่มอาจขอรับทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายของตนในการเมืองหากมีเอกสารหลักฐานว่าตัวตนที่ดำเนินการนี้ไว้



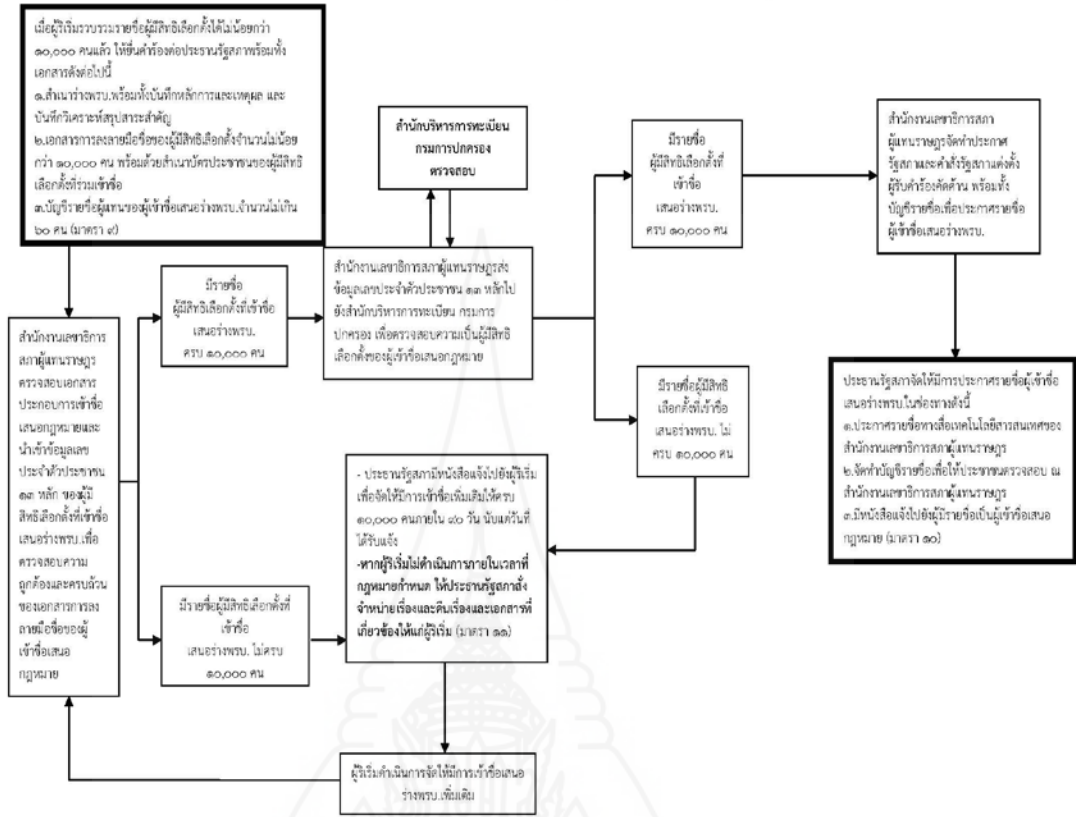
ภาคผนวก จ

ขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย



ขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒



หมายเหตุ กระบวนการตรวจสอบเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสร็จสิ้นภายใน ๕๕ วัน



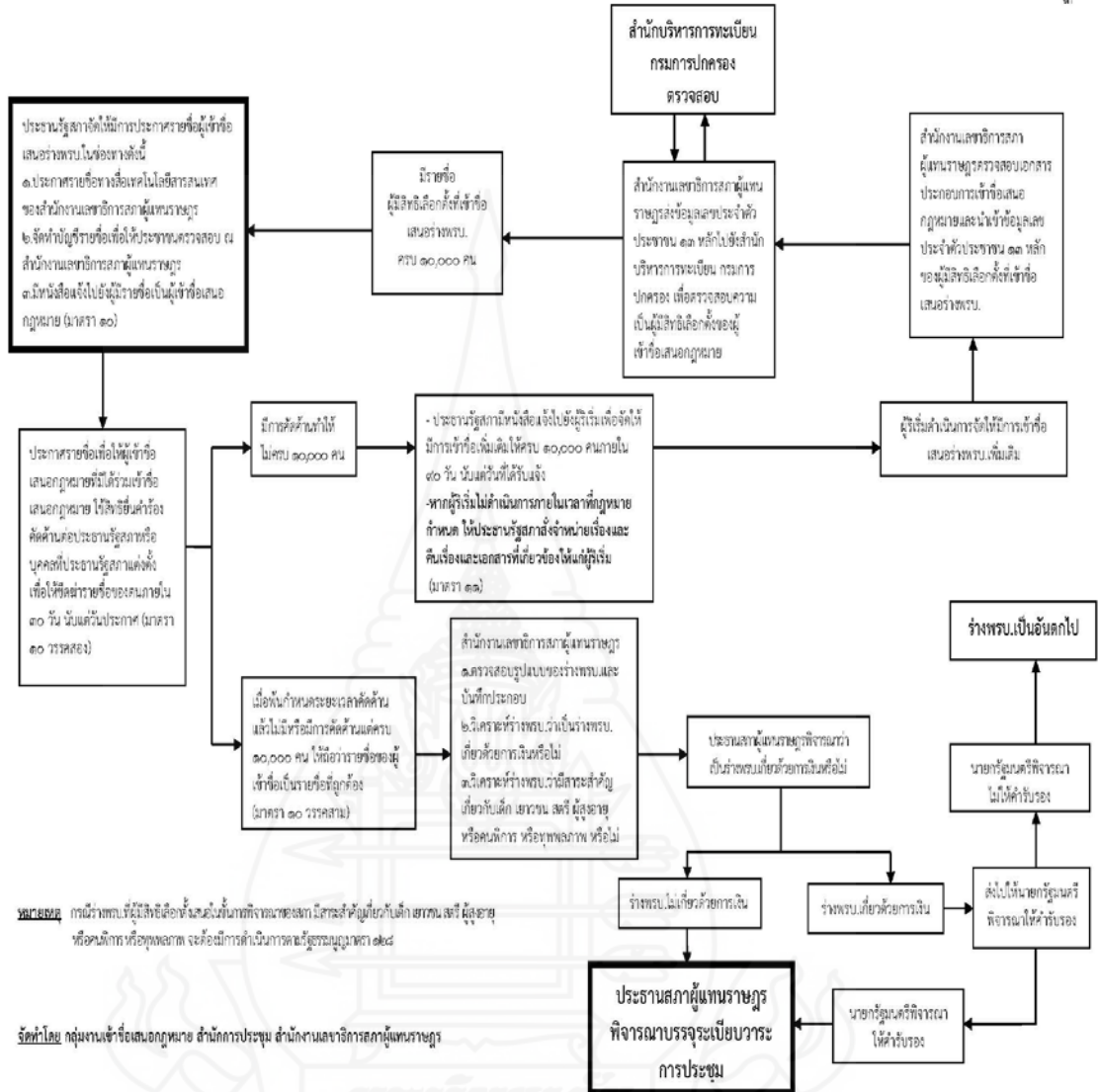
ภาคผนวก ฉ

ขั้นตอนกระบวนการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน



ขั้นตอนกระบวนการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

๓



ภาคผนวก ข
คำแนะนำที่เกี่ยวกับการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย



เสนอร่างพระราชบัญญัติ (ดาวนโหลด เอกสารหมายเลข ๗) พร้อมทั้งรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

๕. เมื่อรวบรวมรายชื่อครบหนึ่งหมื่นคนแล้วให้ผู้ริเริ่มยื่นเสนอสำเนาร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและบัญชีรายชื่อของผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนไม่เกิน ๒๐ คน

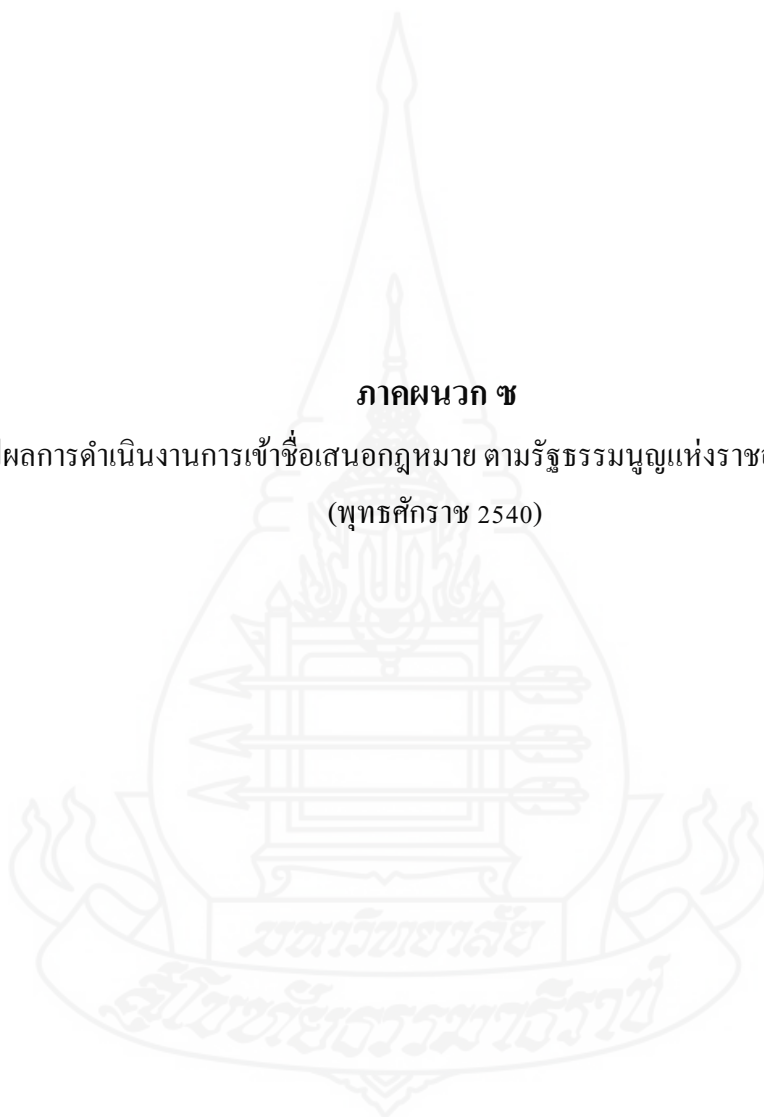
ติดต่อสอบถาม

กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๒ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๔๒,๕๐ - ๕๓ โทรสาร ๐๒ ๒๔๔ ๒๕๔๒
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : initiativeprocess@gmail.com หรือ initiativeprocess@parliament.go.th
facebook : การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐสภา



ภาคผนวก ข

สรุปผลการดำเนินงานการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พุทธศักราช 2540)



สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

จำนวน 16 ฉบับ แบ่งเป็น

- จำหน่ายเรื่อง เนื่องจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน จำนวน 7 ฉบับ
ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมใน
สถานประกอบการ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมฆาคิลกกุล เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

2. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

3. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

4. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.

ผู้เสนอ นายเงิน ไชยวิมางคล เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

5. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบังกาฬ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสุวิทย์ นิคมภักดี เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

6. ร่างพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ.

ผู้เสนอ นายอุดม สมประสงค์ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

7. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดชุตแพ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชีวิน ชายชีวินลิขิต เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

- ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

- ตกไป ตามมาตรา 178 วรรคสอง จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

(เป็นขั้นตอนที่ค้างการพิจารณาอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1)

1. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายเชิรช่วง กัลป์ยามมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

2. พระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายพรม ดิชาวัน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

- หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

ผู้เสนอ นายถวิล น้อยเจียว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

- สิ้นสุดไปเนื่องจากการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ผู้เสนอ นายจรัส ขาสัก เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

2. ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายพลเดช ปิ่นประทีป เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

3. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเก็ต พ.ศ.

ผู้เสนอ นายประดิษฐ์ แดงอ่อน เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

4. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเครื่องดื่ม
ที่มีแอลกอฮอล์และบุหรี พ.ศ.

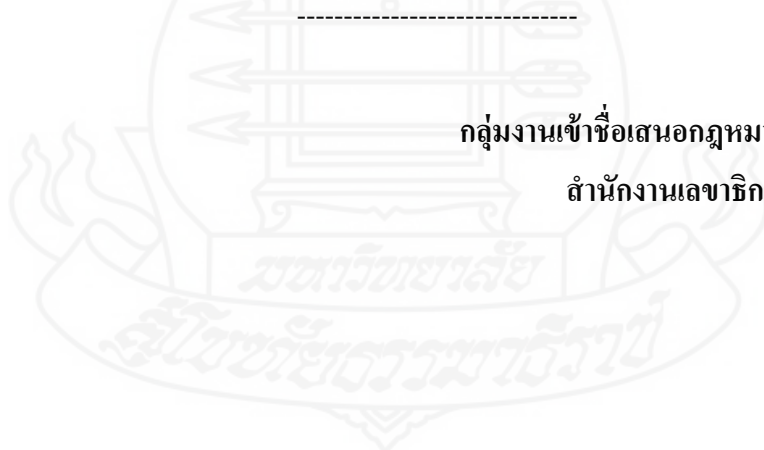
ผู้เสนอ พลตรี จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

5. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.

ผู้เสนอ นายไพฑูรย์ สมแก้ว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

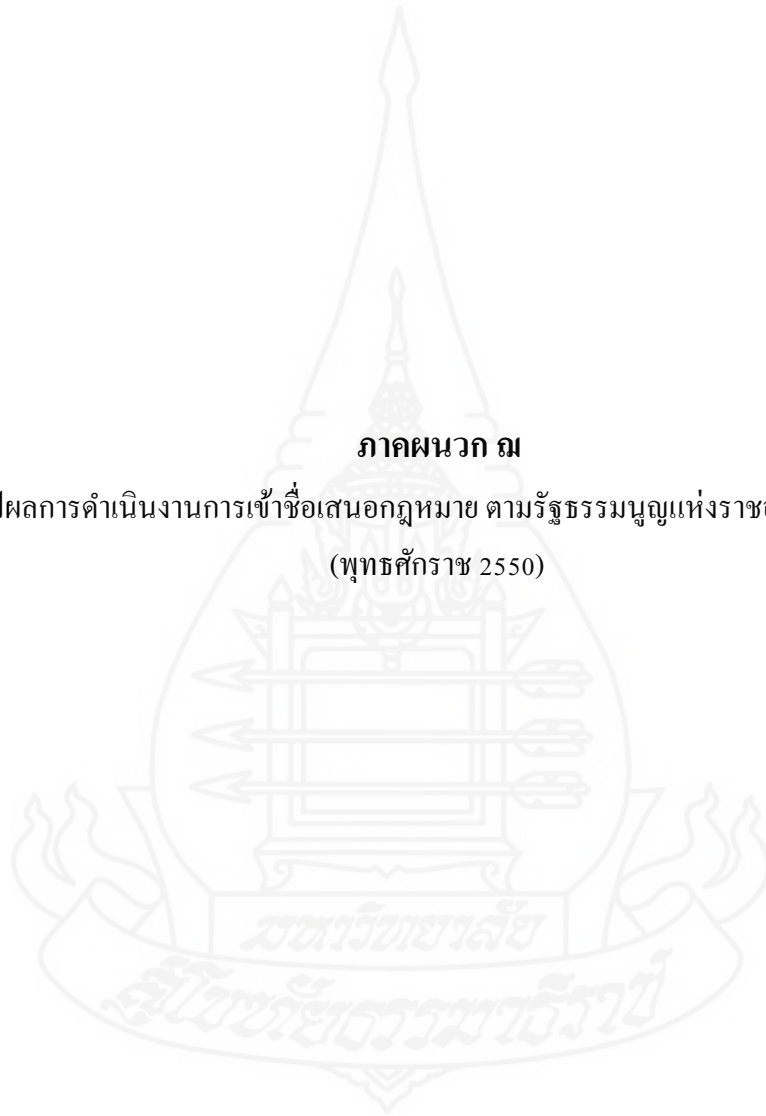
กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ภาคผนวก ฅ

สรุปผลการดำเนินงานการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พุทธศักราช 2550)



**สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)
การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)
จำนวน 51 ฉบับ แบ่งเป็น**

- ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน 8 ฉบับ ได้แก่
 1. ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นายยี่นง จิรัฎฐติกาล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,551 คน
 2. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นายวิททยา บริบูรณ์ทรัพย์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,812 คน
 3. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นายวิททยา บริบูรณ์ทรัพย์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,602 คน
 4. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นายวิททยา บริบูรณ์ทรัพย์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,940 คน
 5. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ.
ผู้เสนอ นายอร่าม อามระดิษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,227 คน
 6. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ.
ผู้เสนอ นายไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,892 คน
 7. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
ผู้เสนอ นายภูมิ มุลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,751 คน
 8. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
ผู้เสนอ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,446 คน
- รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่
 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นายแหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 71,543 คน
- สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่
 1. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ผู้เสนอ นางสาววิไลวรรณ แซ่เตีย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,264
- นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่
 1. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.
ผู้เสนอ นายสมศักดิ์ ไพศาลสังขธรรม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,702 คน

2. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวสุรรัตน์ ตริ่มรรคา กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 19,819 คน

3. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวกชนุช แสงแกลง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,446 คน

4. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสวาง ทัพฤษณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,028 คน

- ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

- หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ

1. ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายจักรชัย โฉมทองดี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,378 คน

2. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 30,383 คน

- ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

ผู้เสนอ นายเยี่ยมยอด ศรีมันตะ กับประชาชน

(เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมไม่ครบ 50,000 คน ภายใน 30 วัน)

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

ผู้เสนอ นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์ กับประชาชน

(เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมไม่ครบ 50,000 คน ภายใน 30 วัน)

5. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายเกียรติยศ โรเจอร์ โลหะนันท์ กับประชาชน

(มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน)

6. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

และร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชาญ คำภีระแปง กับประชาชน

(มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน)

- ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

7. ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสัมพันธ์ คมฤทธิ์ กับประชาชน

- ดันสุดไปเนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จำนวน 30 ฉบับ ได้แก่

- ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

ผู้เสนอ นางชิตา ถาวรเศรษฐ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 53,691 คน

(มีหลักการทำนองเดียวกับร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐสภารับหลักการและตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแล้ว

- ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้

2. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสมะมะแอ เจ๊ะมูดอ กับประชาชน

(มีหลักการทำนองเดียวกับร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐสภารับหลักการและตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแล้ว

- คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว

3. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,230 คน

- คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว

4. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสวรรค์ แสงบัลลังค์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,510 คน

- อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

5. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวเข็มพร วิรุณราพันธ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,046 คน

- บรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร

6. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสุธีรา วิจิตรานนท์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 40,542 คน

7. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,631 คน

8. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดฝาง พ.ศ.

ผู้เสนอ นายบดินทร์ กินาวงศ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,753 คน

9. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ.

ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมฆาคิลกกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,994 คน

- ประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตนุเคราะห์ระเบียบวาระการประชุม

10. ร่างพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ ศาสตราจารย์รัตนา ศิริพานิช กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 17,336 คน

- อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติ
ที่เกี่ยวข้องทางการเงิน

11. ร่างพระราชบัญญัติสมุนไพรมหาชาติ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายอร่าม อามระดิษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,066 คน

12. ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ.

ผู้เสนอ ผศ. นิชดา เกียรติยิ่งอังสุลี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,254 คน

13. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสุนทรี แซ่กิ่ง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,095 คน

14. ร่างพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสมชาย คำทะมิส กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,086 คน

15. ร่างพระราชบัญญัติข้าวชานาไทย พ.ศ.

ผู้เสนอ นายภาณุพงศ์ ภัทรคนงาม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,898 คน

16. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบัวใหญ่ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายอรุณ อัครปริดี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,645 คน

17. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการสาธารณสุขและบุคลากรสาธารณสุข พ.ศ.

ผู้เสนอ นายธงชัย ชิงถาวร กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,136 คน

18. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชาติ ลอยสูง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,130 คน

19. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ผู้เสนอ นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,235 คน

20. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.

ผู้เสนอ นางสาวอุษา เลิศศรีสันทัด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,953 คน

21. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายมนัส โกศล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,112 คน

22. ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

ผู้เสนอ นายนิคม บุญวิเศษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,337 คน

- อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีหลักการเป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

23. ร่างพระราชบัญญัติการจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข พ.ศ.

ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมฆาคิลกกุล กับประชาชน

24. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้องบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมฆาคิลกกุล กับประชาชน

25. ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ.

ผู้เสนอ นายบรรยวสดี สังข์วรรณะ กับประชาชน

26. ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายวิรัตน์ เข็นสวาย กับประชาชน

- อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

27. ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีมูลเหตุเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมืองหรือการรัฐประหารที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2554 พ.ศ.

ผู้เสนอ นายสุชาติ ลายน้ำเงิน กับประชาชน

- อยู่ระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

28. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชาญ คำภีระแปง กับประชาชน

29. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชาญ คำภีระแปง กับประชาชน

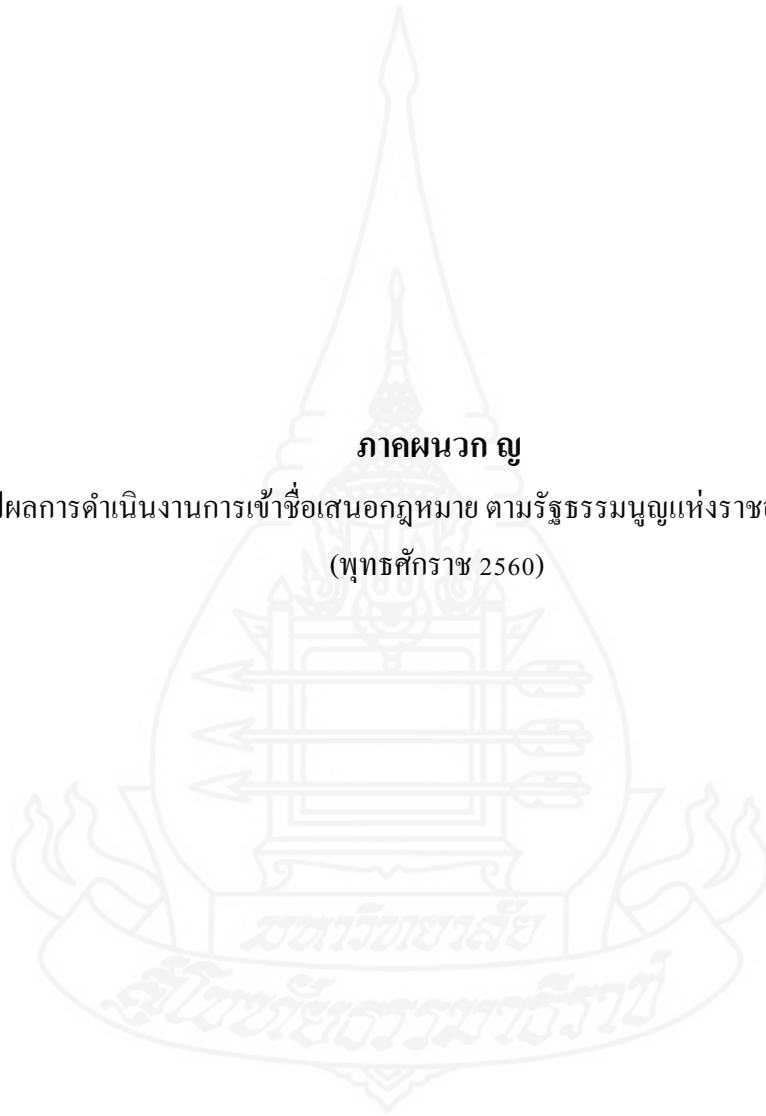
30. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

ผู้เสนอ นายชำนาญ จันทร์เรือง กับประชาชน

 กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุม
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาคผนวก ญ

สรุปผลการดำเนินงานการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พุทธศักราช 2560)



**สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)**

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) จำนวน 35 ฉบับ

- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา จำนวน ฉบับ 17 ฉบับ

1. ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน ฉบับ 1

1. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายมงคลศักดิ์ พุกะนัตต์)

2. อยู่ระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ

2. ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายบุญ แซ่จุง)

3. ร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายบุญ แซ่จุง)

4. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม

ศาสตราจารย์เรณู เวชรัชต์พิมล)

5. ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรผู้บริโภคแห่งชาติ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายโสภณ หนูรัตน์)

6. ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายปารเมศ โภชารากุล)

7. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม พลโทวีระ วงศ์สรรค์)

8. ร่างพระราชบัญญัติยาแผนไทย พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายสยนต์ พรมดี)

9. ร่างพระราชบัญญัติอนุรักษ์และพัฒนาไถ่พื้นเมือง พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายจินดา

แสงโสภณ)

10. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายมนตรี วรภัทรทรัพย์)

11. ร่างพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิบำนาญตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและพระราชบัญญัติอื่นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม พันตรีวิชิต ยี่ทอง)

3. ตกไปในช่วงอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ (สภาไม่รับหลักการ, นายกรัฐมนตรีไม่รับรองกรณีเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน, คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ไม่ร้องขอให้พิจารณาภายหลังอายุของสภาสิ้นสุดหรือมีการยุบสภา, ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ)

12. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมแร่ทองคำ พ.ศ. และควบคุมการทำเหมืองแร่ทองคำ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นางอารมณ คำจริง)

13. ร่างพระราชบัญญัติระบบบริการสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายปิ่น นันทะเสน)

14. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นางถวิลวดี บุรีกุล)

15. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม พันตรีวิชพร ยี่ทอง)

16. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม พันตรีวิชพร ยี่ทอง)

17. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม พันตรีวิชพร ยี่ทอง)

- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ จำนวน 18 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายจอห์น อึ้งภากรณ์)

2. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในลักษณะแชร์ลูกโซ่ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายสามารถ เจนชัยจิตรวนิช)

3. ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิหลังการแปลงเพศ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายจักรพงษ์ จักรจุฑาธิบดิ์)

4. ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิหลังการแปลงเพศ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายจักรพงษ์ จักรจุฑาธิบดิ์)

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ผู้ริเริ่ม นายเยี่ยมยอด ศรีมันตะ)

6. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ผู้ริเริ่ม นายอนุรักษ์ เจนตวนิชย์)

7. ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายนิมิตต์ เทียนอุดม)

8. ร่างพระราชบัญญัติพืชเสพติดให้คุณภาพทางการแพทย์ พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายบัณฑิต นียมภา)

9. ร่างพระราชบัญญัติจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นางสาวสุภัทรา นาคะผิว)

10. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายธนชน มุทาพร)

11. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายกลินท์ สารสิน)
12. ร่างพระราชบัญญัติพืชยา กัญชา กระท่อม พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิตยา เกียรติยิ่งอัง)
13. ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์)
14. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมระบบสวัสดิการของชุมชน พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายแก้ว สังกษ์)
15. ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายชูชาติ ผิวสว่าง)
16. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายวินัย นาคนิรันดร์)
17. ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นายสมศักดิ์ สุนทร-นวกัทร)
18. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. (ผู้ริเริ่ม นางสุนี ไชยรส)

 กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสุเมฆ จีระชัยศิริ
วัน เดือน ปีเกิด	14 เมษายน 2535
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนจักรคำคณาทร จังหวัดลำพูน (2553) ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2557) ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2557)
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกร

