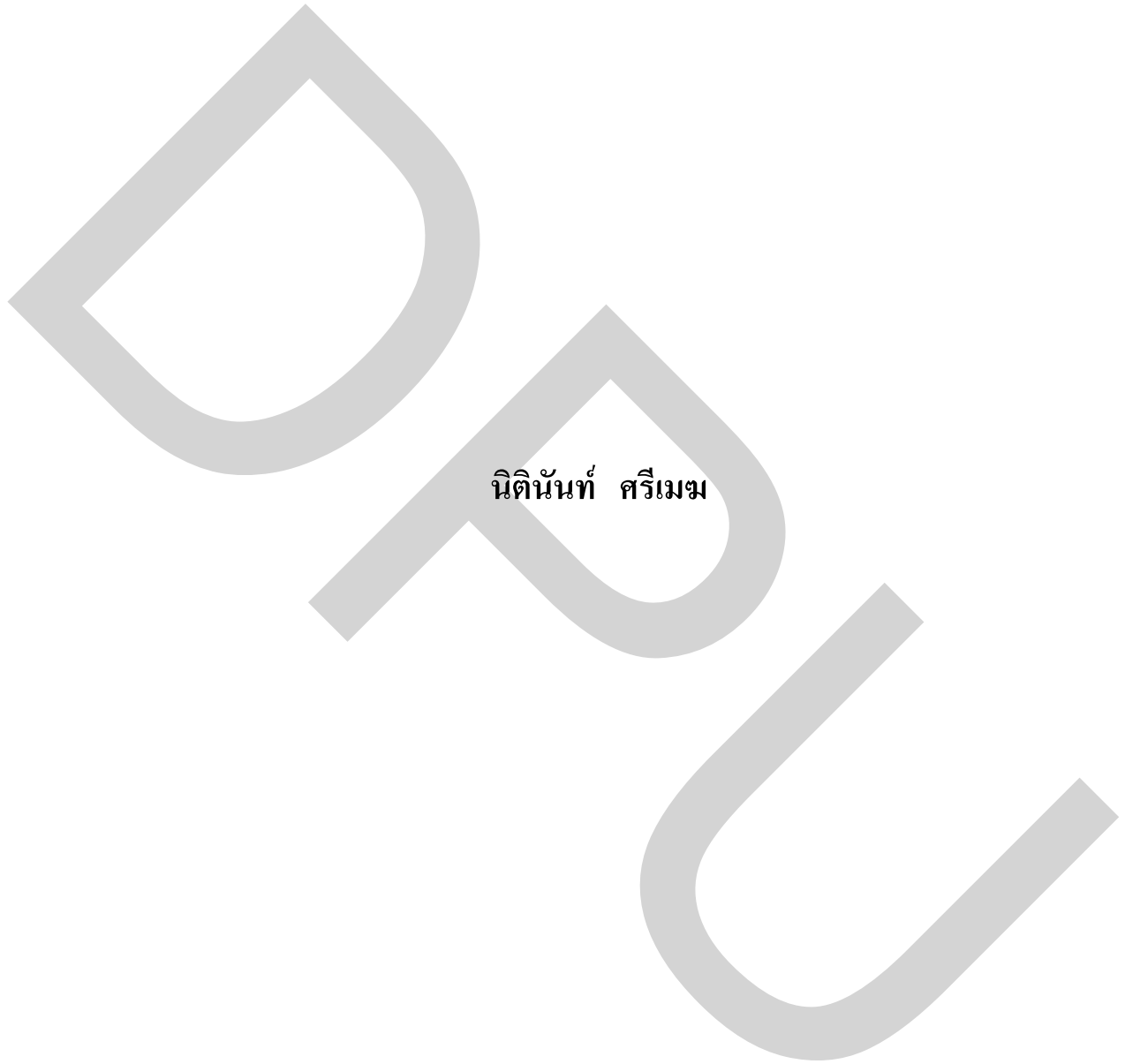


การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหากรณี  
การเสนอกฎหมายโดยประชาชน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

**Direct Political Participation of Public : Case Study : Problem  
of The Initiative Process**



**Nitinan Srimek**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij pundit University**

**2015**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน: ศึกษาปัญหากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ชื่อผู้เขียน	นิตินันท์ ศรีเมฆ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โสจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชน รวมถึงตลอดถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณากฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติที่เป็นอุปสรรคของประชาชนในการผลักดันกฎหมายและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณากฎหมาย ทั้งนี้ ได้ศึกษาถึงรูปแบบการเสนอกฎหมายโดยประชาชนและกระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายไทยและกระบวนการนิติบัญญัติไทย รวมทั้งได้รวบรวมแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมาเป็นแนวทางเพื่อค้นหาวิธีแก้ไขและลดอุปสรรคของประชาชนในการเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถผลักดันเจตนารมณ์ของตนผ่านกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการเสนอกฎหมายและผลักดันกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นตั้งแต่การใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งยังไม่เอื้อให้แก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงกระบวนการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาอย่างที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่พิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่

เสนอโดยประชาชนซึ่งส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภาได้ หรือในกรณีที่อยู่ในระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนที่ยังไม่แล้ว เสร็จ กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทำให้ร่าง กฎหมายของประชาชนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ไม่สามารถเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาได้ทันเวลา รวมถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนทำให้ ตัวแทนประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในฐานะ กรรมการและไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติของประชาชนให้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ

ผลการศึกษาพบว่า หากต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการ กระบวนการเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 และควรมีบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวมทั้ง บทบัญญัติที่เหมาะสมไว้ในข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติให้เอื้อต่อกระบวนการมี ส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตลอดจนการมอบอำนาจ ตัดสินใจครั้งสุดท้ายให้แก่ประชาชนกรณีสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาไม่รับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน เพื่อให้การผลักดันการมีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

Thesis Title	Direct Political Participation of Public : Case Study : Problem of The Initiative Process
Author	Nitinan Srimek
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr.Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2014

### ABSTRACT

This thesis aims to study the issue of direct political participation in case of people' initiative process which was provided in the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540 and the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550. In addition, the Initiative Process Act B.E. 2556, as the primary body of law regulating the right of people to propose the law, together with the constitutional provisions and the Rules of Procedure of the House of Representatives are the relevant legislations pertaining to prescribe the process of how a bill proposed by people will be considered. The author has studied and analyzed the problems of the implementation of laws on people' initiative process and the problems of legislative procedures, which are the main obstacles to the role of people in direct political participation to propose and enact the legislation. The study of this thesis is conducted by studying the people' initiative process and the legislative procedures in other countries, such as Germany and the United States of America, and by comparing with the initiative process of eligible voters in accordance with laws and legislative procedures in Thailand. The analysis of the concepts and principles on direct political participation is required to seek an approach to resolving the problems and obstacles so that Thai people can pursue their wills with a more efficient mechanism of the initiative process prescribed by law.

The study has founded that the problems of people' initiative process of submitting a petition to propose the law have arisen as a consequence of the ineffective implementation of relevant and existing laws to the extent that the implementation of the existing laws inadequately supports the people to exercise their rights, including the problems of the executive and legislative procedures which make the bill proposed by people inappropriately being considered. An example can be found in the event that of the Prime Minister does not consider

and ratify a monetary bill proposed by people, therefore such monetary bill will not be able to pass to the National Assembly, or in the event of during the people' initiative process, if the Cabinet proposes the same title of the bill to the National Assembly, the bill proposed by people cannot pass to the National Assembly for consideration within the statutory timeframe. Moreover, in the event that the House of Representatives rejects the bill proposed by people in the preliminary session, the representative of people is unable to participate in legislative procedure, as a member of the standing committee, and the bill proposed by people thus cannot finally be enacted to become the legislation.

According to the study of this thesis, the authour has suggested that the Initiative Process Act B.E. 2556 should be amended, the provisions of the legislative process of the bill proposed by people should be prescribed in the Constitution, and the Rules of Procedure of the House of Representatives should also be amended to include the provisions to support the direct political participation by people' initiative process, which enable the eligible voters successfully propose the amendment or the enactment of the legislation.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์ของท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยผู้เขียนใคร่กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่กรุณาได้รับที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาได้รับประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ ที่กรุณาได้รับกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คณาจารย์ที่มีรายชื่อดังกล่าวได้สละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งในการให้คำปรึกษาและชี้แนะในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ทั้งในวันสอบเค้าโครงและในวันสอบปากเปล่า ซึ่งผู้เขียนได้น้อมรับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และคำชี้แนะต่างๆ ตามประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนนำเสนอ ซึ่งความกรุณาของท่านอาจารย์ได้ทำให้งานวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ด้วยความเมตตาจากท่านกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งและทำให้ผู้เขียนมีความภูมิใจและเพียรพยายามปรับปรุงงานเขียนให้สมบูรณ์จนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้ให้คำปรึกษาและชี้แนะประเด็นปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนนำมาสู่งานเขียนทางวิชาการเล่มแรกของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อเต็ม ศรีเมฆ และคุณแม่เพ็ญศรี ศรีเมฆ บิดาและมารดาผู้ประเสริฐซึ่งได้ชุบเลี้ยงผู้เขียนจนเติบโตอย่างสมบูรณ์แบบ ท่านทั้งสองเป็นแรงสนับสนุนในทุกด้านให้ผู้เขียนตั้งแต่วัยเยาว์อย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย จนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์ และผู้เขียนขอขอบคุณ คุณชญานันท์ ศรีเมฆ ภรรยาผู้เป็นที่รักของผู้เขียน ผู้ซึ่งเป็นที่กำลังกาย กำลังใจ และแรงผลักดันให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้วเสร็จ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดความรู้และประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือก่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศภายภาคหน้าในทางที่ดีขึ้น ผู้เขียนขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณของครูบาอาจารย์ทุกท่านและบุพการีที่ได้วางรากฐานแห่งชีวิตและปัญญาให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกเล่มที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีได้กล่าวถึง

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยอย่างสุดซึ้งและขอน้อมรับผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
สารบัญภาพ.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	13
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	13
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	14
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	15
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	16
2.2 แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย.....	18
2.3 แนวคิดและหลักเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม ทางการเมืองโดยตรงของประชาชน.....	23
2.4 สิทธิริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน.....	29
3. กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ของต่างประเทศและของประเทศไทย.....	31
3.1 กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ.....	32
3.2 กระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	41
3.3 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ.....	58
3.4 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายไทย.....	67



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	84
4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	85
4.2 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน.....	92
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการ ของร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....	98
4.4 วิเคราะห์ปัญหาการลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....	103
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	107
5.1 บทสรุป.....	107
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	112
บรรณานุกรม.....	115
ภาคผนวก.....	120
ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 2542.....	121
ข. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	127
ค. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะส่วนที่ 3).....	133
ประวัติผู้เขียน.....	136

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550.....	68
3.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2556.....	74

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 ฟังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลไทย.....	57



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีเนื้อหาหรือเจตนารมณ์ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกติกาทางการเมืองการปกครองแห่งรัฐที่สำคัญ เป็นที่มาของโครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งแบ่งได้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจจะมีองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายโดยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องมีกฎหมายรองรับเนื่องจากประเทศไทยเป็นนิติรัฐ (Legal State) กล่าวคือ เป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย ผู้ปกครองจะกระทำการใดบังคับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมายทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมาย เพื่อให้รัฐดำเนินการด้านต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคมโดยกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่ผู้ใต้ปกครองต้องเป็นเป็นกฎหมายที่ดี โดยไม่ขัดต่อหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุด เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมายถูกบังคับด้วยกฎหมายที่เหมาะสม เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และที่สำคัญการใช้บังคับกฎหมายย่อมต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมด้วย

ประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมีอำนาจสามฝ่ายถ่วงดุลกันประกอบด้วย

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึงอำนาจในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมหรือ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้.”

<sup>2</sup> จาก หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555). *บทความทางวิชาการในวารสารจตุรนิติ : หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, 9(1)* (พิมพ์ครั้งที่ 1) มกราคม 2555. สำนักกฎหมาย สำนักเลขานุการวุฒิสภา. น.54.

ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่างๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>3</sup>

(2) ฝ่ายบริหาร (Executive Power) มีอำนาจหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) ฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บังคับกฎหมาย

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย (Separation of Power) และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้ใช้อำนาждังกล่าวอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตรากฎหมายใช้บังคับนั้น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการยังมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับได้เป็นการภายในของตนเอง กล่าวคือฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร สามารถตรากฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการซึ่งมีศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสามารถตรากฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกัน เช่น ระเบียบหรือข้อบังคับภายในของศาล เป็นต้น

การใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัตินั้นมีองค์กรที่ใช้อำนาจ คือ รัฐสภา (Parliament) ซึ่งระบบรัฐสภาของประเทศไทยประกอบไปด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยผ่านระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) โดยไม่เพียงมีหน้าที่ในการตรากฎหมายหลักของประเทศเท่านั้น แต่สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหารได้ผ่านกลไกการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้สอบถามปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น และอีกหนึ่งองค์กรคือในระบบรัฐสภาคือ วุฒิสภา (Senate) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยวุฒิสภามีบทบาทที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรในหลายเรื่อง เช่น มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

<sup>3</sup> จาก อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น.10), โดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์, 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เป็นต้น แต่บทบาทสำคัญเหมือนสภาผู้แทนราษฎรคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนตราใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของวุฒิสภาในการตรากฎหมายนั้นยังถือได้ว่าไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนสภาผู้แทนราษฎร เพราะกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้พิจารณาสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหยิบยกร่างกฎหมายนั้นเพื่อยืนยันด้วยเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่แล้ว ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและใช้บังคับเป็นกฎหมายได้แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นด้วยหรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาจะต้องเป็นการตรากฎหมายที่ลำดับศักดิ์ที่สูงอัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ รวมถึงการพิจารณาพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนเป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องอาศัยอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนชาวไทยมอบไว้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยให้เข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่กระบวนการตรากฎหมายของไทยในปัจจุบันยังเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งที่หลักการในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>4</sup> โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร้องขอต่อประธานรัฐสภาในฐานะประมุขฝ่ายนิติบัญญัติรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้อีกด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองไว้อีก 2 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การร้องขอต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและการมีสิทธิออกเสียงประชามติอันเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หมวด 7.

พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน พบว่ามีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า 16 ฉบับ แต่สามารถผลักดันผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545<sup>6</sup> ส่วนช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>7</sup> มีร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเป็นกฎหมายใช้บังคับจำนวน 7 ฉบับ โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาจำนวน 5 ฉบับ และกฎหมายเรื่องอื่น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556<sup>8</sup> และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556<sup>9</sup> ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นฉบับสุดท้ายก่อนมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าระยะเวลาที่มากกว่า 16 ปี นับแต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันมีร่างกฎหมายของภาคประชาชนสามารถผลักดันเป็นกฎหมายได้ทั้งสิ้นเพียง 8 ฉบับเท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนและให้คำปรึกษาในการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นการสร้างกลไกเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามหลักการรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้<sup>10</sup> แต่ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งระบบได้อย่างเป็นรูปธรรม

<sup>6</sup> ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เสนอโดย นางระกาวิรินทร์ สีชนะวานิชพันธ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 52,837 คน.

<sup>7</sup> คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ฉบับใหม่ ยังคงหลักการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอกฎหมายได้.

<sup>8</sup> ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. .... นายไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 14,897 คน เป็นผู้เสนอ.

<sup>9</sup> ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดย นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,751 คน.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 81 (3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

มาตรา 308 ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

กระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแม้จะเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่ยังไม่อาจก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม โดยมีองค์การที่เป็นปัจจัยเกี่ยวข้อง 2 ส่วน ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนี้

#### (1) คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติลงมาอัน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ซึ่งกลุ่มกฎหมายเหล่านี้มีกฎหมายจำนวนมากที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองกลุ่มนี้ได้เลย เช่น กรณีการตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติโดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายบริหารจะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติกฎกระทรวงตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอแล้ว ก็สามารถใช้อำนาจเป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่พิจารณากฎหมายที่จะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนอันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่มีสภาพบังคับได้ในกรณีกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติลงมา ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายไม่สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้เลย แตกต่างจากกรณีการตราพระราชบัญญัติที่ยังมีช่องทางของประชาชนในอันจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้บ้าง

ส่วนบทบาทในการตรากฎหมายของพระราชบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน มีบทบาทอย่างสูงในการตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ผ่านมาพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเกือบ

---

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ”.



ทั้งหมด โดยบทบาทของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “วิปรัฐบาล (Whip)” เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งวิปรัฐบาลประกอบไปด้วยกรรมการวิปที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวิปรัฐบาลกำหนดทิศทางการพิจารณา ร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างไรแล้ว ผลของการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามที่วิปรัฐบาลกำหนด ซึ่งในกลไกนี้ภาคประชาชนไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้เนื่องจากเป็นกลไกการบริหารจัดการของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย

## (2) รัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตราพระราชบัญญัติรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวจะเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่บทบาทในการกำหนดทิศทางการตรากฎหมายแต่ละฉบับนั้น คณะรัฐมนตรียังคงมีบทบาทสูงอันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหาร โดยเสียงข้างมากตามรอบประชาธิปไตย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อประกอบเข้ากันเป็นคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายเดียวกัน ย่อมมีผลโดยตรงต่อกระบวนการพิจารณาตรากฎหมายที่ต้องอาศัยเสียงข้างมากเช่นเดียวกัน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งหรือมีนโยบายในการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง จะดำเนินการผ่านกลไกที่กล่าวไว้แล้วเบื้องต้นคือวิปรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีความเป็นไปได้สูงที่จะได้รับความเห็นชอบตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ

เมื่อได้ศึกษาข้อเท็จจริงต่างๆ แล้วพบว่าประเด็นที่กระทบต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายซึ่งเป็นช่องทางที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสไว้อย่างเต็มที่ โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นการสะท้อนปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(1) กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และลดเหลือ 10,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายอนุวัติการตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องยื่นเอกสารส่วนบุคคล คือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องใช้เอกสารหลักฐานจำนวนมาก เพราะกรณีเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อ ต้องมีเอกสารของผู้เข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 ชุด ที่ประกอบไปด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน และแม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายลดลงเหลือเพียง 10,000 คน ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังคงเป็นไปตามกฎหมายเดิม ซึ่งก็คือต้องยื่นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน และแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ขึ้นใหม่แล้วก็ตาม ก็พบว่ายังให้ประชาชนต้องยื่นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเช่นเดิม ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าในกระบวนดังกล่าวนี้ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการกว่า 200,000 บาท ต่อร่างกฎหมายหนึ่งฉบับ เพราะเป็นค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>11</sup> ทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเป็นไปด้วยความล่าช้าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อันส่งผลกระทบต่อด้านอื่นตามมาทั้งเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญจะส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิ และผลกระทบต่อในเรื่องความล่าช้าที่ทำให้กฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาในรัฐสภา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>12</sup> แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้ตัดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไป โดยให้คงเหลือเฉพาะสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการช่วยเหลือเรื่องการร่างกฎหมายให้ และกำหนดให้ขอรับสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุน

<sup>11</sup> จาก ประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540. (น. 67), โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ, 2547, สถาบันพระปกเกล้า (อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กันยายน 2552).

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง โดยไม่บัญญัติถึงบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ขาดตัวช่วยให้แก่ประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อีกทั้งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการส่งเสริมสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่กลับมีบทลงโทษทางอาญาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะควบคุมมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(2) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือ เป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน วางระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากร จัดสรร รับ รักษา จ่ายเงินแผ่นดิน โอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน กู้เงิน ค่าประกัน ใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเกี่ยวกับเงินตรา ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาดังกล่าวต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา กรณีเช่นนี้มีประเด็นปัญหาว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองหรือให้การรับรองล่าช้าทำให้ไม่สามารถนำเสนต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ในวาระแรกพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จะมีกระบวนการพิจารณาร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย หากผลการวินิจฉัยสรุปว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องแจ้งให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทราบและให้คัดค้าน หากไม่มีการคัดค้านจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองต่อไป ซึ่งต้องรอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง โดยกระบวนการทั้งหมดไม่มีกรอบระยะเวลาดำเนินการ จึงเป็นดุลพินิจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาดำเนินการ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนย่อมไร้สภาพบังคับต่างๆ ที่สามารถดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามขั้นตอนต่างๆ ได้เรียบร้อยแล้ว เหลือเพียงขั้นตอนของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงบประมาณ กรณีนี้ได้รับผลกระทบไม่แตกต่างจากกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ครบตามที่กำหนด

การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่จะสามารถเสนอกฎหมายได้ ส่งผลให้บางกรณีร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนไม่สามารถเสนอได้ทันต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่แรก แตกต่างจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถเสนอได้ทันทีเพราะมีกระบวนการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกแล้วและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่หยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันอีกจนกว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกตราเป็นกฎหมายหรือตกไปด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด<sup>13</sup> ดังนั้น หากภาคประชาชนยังไม่สามารถรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้อีกในระหว่างนั้นส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในการมีกฎหมายผ่านช่องทางการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงย่อมสิ้นสุดไปโดยปริยาย

กรณีปัญหาข้างต้นเกิดขึ้นกับกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. .... ของภาคประชาชน<sup>14</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2555 แต่ในขณะนั้นกระบวนการของภาคประชาชนอยู่ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายแต่ยังไม่ครบจำนวนตามที่กำหนดจึงยังไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ฉบับของประชาชนได้ในขณะนั้น แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ<sup>15</sup> โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ของภาคประชาชน ทั้งที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาและให้การสนับสนุนทางวิชาการกับภาคประชาชนในการจัดทำพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ได้มีหนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ....

<sup>13</sup> จาก คำอภิปรายโดย นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ กรรมการปฏิรูปกฎหมาย รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ครั้งที่ 26/2555. วันพุธที่ 8 สิงหาคม 2555. น. 13.

<sup>14</sup> ร่วมแก้ พ.ร.บ. ประมง กระจายอำนาจให้ชาวประมง. สืบค้น 30 กันยายน 2556, จาก <http://ilaw.or.th/node/1611>.

<sup>15</sup> บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป). 14 พฤศจิกายน 2555.

ออกไปก่อนก็ตาม<sup>16</sup> กรณีเช่นนี้ภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่สามารถผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้ตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อผ่านกระบวนการรวบรวมรายชื่อครบถ้วนและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว จะมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องโดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าประชาชนผู้ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ และมีเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ โดยกระบวนการของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน และต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้ประชาชนเสนอกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งต้องมีกระบวนการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ประชาชนทั่วไปร่วมตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่ หรือได้ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายจริงหรือไม่ และสามารถดำเนินการคัดค้านได้หากรายชื่อที่ประกาศไว้ไม่ถูกต้อง

กรณีดังกล่าวเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. .... ของภาคประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2555 ส่วนเครือข่ายภาคประชาชนได้มีการร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2555 แต่ด้วยกระบวนการตรวจสอบในเรื่องต่างๆ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอยังไม่แล้วเสร็จ ประธานสภาผู้แทนราษฎรกลับมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ในระเบียบวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2556 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ<sup>17</sup> โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนที่อยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบ ผลกระทบที่ตามมาคือสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรงในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผ่านกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะทำให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อ

<sup>16</sup> หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่สุด ที่คปก. 01/319 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2555 เรื่อง ขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ.

<sup>17</sup> บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป). 16 มกราคม 2556.

เสนอกฎหมายไม่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายมาตราซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสไว้<sup>18</sup> และเช่นเดียวกันกับปัญหาการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ที่แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการช่วยสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนจะได้มีหนังสือขอให้สภาผู้แทนราษฎรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ก่อน แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนได้เพราะไม่มีช่องทางหรือกลไกอื่นที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรชะลอการพิจารณาไว้ทั้งที่ได้ให้เหตุผลและความจำเป็นต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้วว่าสมควรให้มีการรอการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการพิจารณารับหลักการในวาระแรก<sup>19</sup>

(4) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้รับความเห็นจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก เป็นปัญหาอุปสรรคที่ชัดเจนต่อกลไกตามกฎหมายที่จะผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและเครือข่ายภาคประชาชนในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... ที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และผ่านกระบวนการตรวจสอบและได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่ยาวนานนั้นตกไปโดยไม่มีสิทธิถูกหยิบยกมาพิจารณาได้อีกครั้งจนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวาระแรกจะถูกตราเป็นกฎหมายหรือตกไปในการพิจารณาชั้นใดชั้นหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา<sup>20</sup> กรณีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอกฎหมายซึ่งรวมไปถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย โดยนอกจากร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะไม่ได้รับการพิจารณาแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังขาดการมีส่วนร่วมของ

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 152.

<sup>19</sup> หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่สุดที่ คปก. 01.1/67 เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. .... ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. 30 สิงหาคม 2555.

<sup>20</sup> บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ). 21 และ 22 มีนาคม 2556.

ประชาชน เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ผ่านหลักการยอม ไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งผู้แทนในการเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้<sup>21</sup> ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตั้งแต่วาระแรก ถือเป็นการแสดงถึงการไม่รับเจตนารมณ์และตัดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรองไว้

จากสภาพปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ามีความที่สมควรแก่การศึกษา ดังนี้

(1) ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

(3) ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) ปัญหากรณีไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้ว โดยปัจจุบันอยู่ในระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ได้ปรากฏว่าในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยังคงหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมาย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังคงมีผลใช้บังคับ ดังนั้น สภาพปัญหาข้างต้นยังคงควรค้นหาแนวทางการแก้ไขเพื่อรองรับกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

<sup>21</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

“ข้อ 119 การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และให้นำความในข้อ 118 (2) (3) และวรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม.”

2. เพื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมทั้งบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอันที่จะส่งเสริมสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกลไกปกติของรัฐสภา โดยมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกฎหมายลูกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกยังมีข้อบกพร่องและมีปัญหาอุปสรรคบางประการอันส่งผลกระทบต่อกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการสมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้อง

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาลูกอุปสรรคในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาในรายงานฉบับนี้ อาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ รายงาน บันทึกเจตนาธรรมณ์ และข้อมูลเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการด้านกฎหมายและด้านอื่น และบุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติไทย เพื่อเป็นมูลประกอบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพทางวิชาการ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมาย
2. ทำให้ทราบกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมทั้งบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน
3. ทำให้ทราบปัญหาการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอันที่จะส่งเสริมสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออกหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยในวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...”<sup>1</sup> เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนไทยสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้หลายทาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา การใช้สิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา การใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อวุฒิสภาให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น ซึ่งการใช้สิทธิตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถือได้ว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐมีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนช่องทางหนึ่ง ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้นับแต่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีกฎหมายลูกคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 รองรับการใช้สิทธิของประชาชนจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการสำคัญดังกล่าวให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนในปัจจุบัน โดยในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 3 วรรคหนึ่ง.

## 2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน<sup>2</sup> นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยยังหมายถึง อำนาจในการปกครองรัฐอันเป็นอำนาจอสูงสุดอันแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระจากรัฐอื่น<sup>3</sup> ซึ่งมี 2 แนวคิดทฤษฎี คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

### 2.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty Belongs to the People)

ประชาชนทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เจ้าของแนวคิดในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่มองเห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้นซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะทำสัญญากับคนอื่น ๆ หรือทุกคน ที่ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจอทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจอสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่คิดเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน<sup>4</sup> ซึ่งการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จะมีผลตามมา ดังนี้คือ (1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งเราจะใช้หรือไม่ก็ได้ (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจ โดยใช้สิทธิในการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) (3) ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย เช่น สิทธิเสนอร่างกฎหมาย สิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญๆ เป็นต้น<sup>5</sup>

<sup>2</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น.8), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

<sup>3</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 122), โดย โภคิน พลกุล, 2538, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>4</sup> จาก *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (ความรู้เบื้องต้น) (น. 17), โดย มานิตย์ จุมปา, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>5</sup> จาก *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย* (น. 298), โดย อมร จันทร์สมบูรณ์, 2539, กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราดอเดินเนาวัล.

จากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจึงทำให้ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยจึงต้องถามประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงด้วย ทำให้เกิดผลที่ตามมา 2 ประการ ได้แก่

1) การออกกฎหมายใดๆ ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเสียก่อนโดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ ซึ่งกรณีนี้รัฐโซได้กล่าวว่า “โดยทุกกรณีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องรับการลงประชามติอีกกฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนถือว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่มีผลไม่” แนวคิดเช่นนี้เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อันเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

2) สมาชิกสภาต้องปฏิบัติตามแนวทางเดียวกับประชาชนไม่เช่นนั้นอาจถูกถอดถอนได้โดยประชาชน เพราะสมาชิกสภาเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนต้องกระทำให้สมกับเจตนารมณ์ของประชาชน

#### 2.1.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Sovereignty Belongs to The Nation)

ทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ (Nation)” ซึ่ง “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้ว ย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง โดยมี ซีเอเยส์ (Sieyes) ชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนเท่านั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระ ไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือกและมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่ และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ แต่อยู่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชาติเท่านั้น และการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จะมีผลตามมากล่าวคือ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้ หรือการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ ซึ่งเราจะต้องทำ ไม่ใช่ “สิทธิ” หรือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทางกฎหมายกับการเมือง เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวทำให้อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในชาติในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็น “หน้าที่” ไม่ใช่การใช้ “สิทธิ” ชาติมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสม และการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องกระทำแบบทั่วถึง

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 18). เล่มเดิม.

จึงเป็นกรณีที่สามารถจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้ และเมื่อได้ผู้แทนแล้ว ผู้แทนคือผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ของประชาชนที่ไปเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจของประชาชนผู้เลือกตั้ง เมื่อเลือกตั้งแล้วถือเป็นการมอบอำนาจไว้ในลักษณะเด็ดขาด<sup>7</sup>

อนึ่งในหลายประเทศได้เกิดปัญหาขึ้นว่าจะใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติ จึงมีการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน โดยปรากฏในลักษณะ เช่น “การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” หรือ “การออกเสียงเลือกตั้ง ทุกระดับ ทุกตำแหน่ง เป็นสิทธิของประชาชนไม่ใช่หน้าที่”

สำหรับประเทศไทยไม่ได้ยึดทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว ซึ่งมีข้อถกเถียงในขณะที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญว่าควรหลักอำนาจอธิปไตยให้เป็นของประชาชนหรือของชาติ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีลักษณะเป็นการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แต่เมื่อบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ กลับบัญญัติสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นหน้าที่ของประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 วรรคแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครองของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน บางรัฐใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชน) บางรัฐใช้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (กษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิขาดในการบริหารประเทศ) บางรัฐใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ (ปกครองโดยรัฐบาลพรรคเดียวที่มีอำนาจกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง) ทั้งนี้ แล้วแต่สภาพของแต่ละสังคม วัฒนธรรม หรือพื้นฐานการก่อกำเนิดของแต่ละรัฐที่แตกต่างกัน และในแต่ละรัฐต่างมีพัฒนาการเลือกใช้ระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับรัฐของตน

<sup>7</sup> จาก ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ (น. 12), โดย โภคิน พลกุล, 2529, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.

สำหรับประเทศไทย ในอดีตเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (นับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี) จนถึงช่วงการปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง และการปฏิรูปกฎหมาย ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 และต่อมาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้น ประชาชนชาวไทยจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีแนวคิดหลัก 3 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ กล่าวคือ

(1) หลักประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหลักการที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดี (Positive) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีสติปัญญา สามารถร่วมแรงร่วมใจทำงานได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้ใช้เหตุผลหรือรู้จักหาเหตุผลบนความถูกต้องร่วมกัน ยอมรับความเท่าเทียมกันที่ควรได้รับการปฏิบัติจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน สนับสนุนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ยอมรับในเหตุผลของกันและกันอันทำให้ทุกฝ่ายสามารถเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยมีอำนาจทางการปกครองหรือการใช้อำนาจต้องเกิดจากความยินยอมของประชาชน ซึ่งรัฐหรือผู้ใช้อำนาจจะกระทำการอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีสิทธิที่จะคัดค้านหรือต่อต้านรัฐบาลได้ โดยหลักการที่สำคัญคือ เคารพในเสียงข้างมากควบคู่กับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและพิทักษ์ประโยชน์ของเสียงข้างน้อย<sup>8</sup>

(2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย<sup>9</sup> หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้มีการปกครองโดยใช้กฎหมาย และกฎหมายที่ใช้ในการปกครองนั้นต้องเป็นกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากเชื่อในคุณค่ามนุษย์ที่มีเหตุผล โดยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหลัก

<sup>8</sup> จาก เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (น. 6-7), โดย จเร พันธุ์เปรื่อง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>9</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือ หลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กันยายน 2557, น. 1.

นิติธรรมเป็นหลักการสำคัญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง คือ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

(3) หลักนิติรัฐ (Legal State) ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐจะดำเนินการใดๆ ต้องดำเนินการผ่านทางกฎหมาย ซึ่งหลักการปกครองภายใต้กฎหมายมีลักษณะที่สำคัญ คือ รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติกฎหมายและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมือง บทบัญญัติสูงสุดของรัฐหรือรัฐธรรมนูญต้องมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) การใช้อำนาจในการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีขอบเขตของกฎหมายและขั้นตอนที่ถูกต้อง และในกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายวิธีสบัญญัติต้องกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น กล่าวโดยสรุปคือ นิติรัฐ คือ การปกครองรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายโดยรัฐและประชาชนในรัฐผูกพันที่จะต้องเคารพกฎหมายทั้งหมดที่รัฐประกาศใช้<sup>10</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 แนวคิด ดังนี้

### 2.2.1 การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงที่ไม่ต้องผ่านผู้แทน จึงไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติมาเกี่ยวข้อง การใช้อำนาจในลักษณะนี้ประชาชนจะเป็นผู้ปกครองตนเอง โดยตนเองเพื่อตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดมีมาตั้งแต่สมัยสองพันกว่าปีที่แล้วในยุคกรีกโบราณ ประชาชนทุกคนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน มีสิทธิเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอาจเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพสังคมของรัฐเล็กๆ ที่มีจำนวนประชาชนกรไม่มาก และหากเป็นรัฐที่มีประชากรจำนวนมาก มีโครงสร้างของรัฐทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ซับซ้อน จะไม่อาจใช้นำรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงมาใช้ได้ในทุกเรื่อง แต่ก็ได้มีความพยายามนำมาใช้กับบางเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่จะทำได้

<sup>10</sup> สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่) (น.44-46), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สำหรับองค์ประกอบของการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) มีการริเริ่มโดยประชาชน ซึ่งต้องมีสภาพบังคับให้สามารถเริ่มต้นกระบวนการได้
- (2) มีการตัดสินใจโดยประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

องค์ประกอบทั้ง 2 ประการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางตรง หากขาดองค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดแล้วไม่อาจทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด<sup>11</sup> เช่น หากจัดให้มีการลงประชามติในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่ผลแห่งการลงประชามตินั้นมิได้มีผลทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นถูกรื้อถอนหรือบังคับเป็นกฎหมาย นั่นหมายถึงการทำประชามติดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน หรือเช่นการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา แต่การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นอยู่กับมติของรัฐสภามีใช้ประชาชน ดังนั้นการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงโดยสมบูรณ์เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนธรรมดาเท่านั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงได้ตามหลักทฤษฎีดังกล่าว

#### 2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)

การใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมอาจเรียกได้อีกอย่างคือการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นพัฒนาการมาจากการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในรัฐเล็กๆ มีประชากรจำนวนไม่มาก ไปเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรมากขึ้น มีโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในรัฐไม่สามารถดำเนินกิจการหรือเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกคน อีกทั้งประชาชนทุกคนไม่อาจเข้าใจหรือทำความเข้าใจหน้าที่ต่างๆ ของรัฐหรือร่วมตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง ทำให้เกิดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน ซึ่งถือเป็น การใช้อำนาจทางอ้อม โดยวางหลักการสำคัญคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยมอบอำนาสดังกล่าวให้ผู้แทนของตนไปใช้ผ่านกลไกตามระบอบประชาธิปไตย

<sup>11</sup> จาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. (น. 9), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 10 ธันวาคม 2541.



การปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนนั้นอยู่บนแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ” ที่แม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้ปกครองและเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่มิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง เช่นเดียวกับรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง ดังนั้น รูปแบบแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นไปตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” โดยมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นรัฐ ทั้งนี้ รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมนี้มีกลไกการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนนี้ ประชาชนจึงไม่มีหน้าที่หรือมีอำนาจในการตัดสินใจหรือตกลงเรื่องใดได้ด้วยตนเอง แต่สามารถตรวจสอบและควบคุมการทำหน้าที่หรือการใช้อำนาจของผู้แทนของตนได้ตามกลไกที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนมี 2 ประเภท ดังนี้

(1) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนอย่างแท้จริง (Government Representative Pure) โดยประชาชนจะสามารถเลือกบุคคลบางคนมาใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตย แต่สำหรับอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนไปทำหน้าที่ ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้จะมีลักษณะสำคัญคือ การห้ามมิให้สัญญาตัวแทนระหว่างประชาชน ผู้เลือกตั้งกับผู้แทนอย่างเด็ดขาดผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องฟังคำสั่งจากประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายสูงสุด เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายสหพันธลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “สัญญาตัวแทนอันจะพึงมีระหว่างสมาชิกและราษฎรผู้เลือกตั้งนั้นให้ถือว่าเป็นโมฆะ

(2) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government Semi-Representative) โดยมีลักษณะเป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎร เช่น การตราพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ เป็นผลที่เกิดจากรัฐสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยยอมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตนาในเรื่องที่ผู้แทนราษฎรกำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งแต่เดิมการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องใดๆ โดยอิสระ ซึ่งเป็นเพียงเจตนารมณ์ของคนกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้แทนราษฎรเท่านั้น เจตนารมณ์ของกลุ่มผู้แทนราษฎรจะตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ก็ได้ โดยประชาชนจะหมดอำนาจทันทีเมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถทำอะไรจนกว่าจะมีการแสดงเจตนาใหม่อีกครั้งโดยการเลือกตั้ง และหากเจตนารมณ์ที่ผู้แทนราษฎรได้เคยกระทำไปแล้วไม่ตรง

กับประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเลือกใหม่ ดังนั้น ในปัจจุบันการเลือกตั้งจึงมีการกำหนดนโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งประกาศเพื่อให้ประชาชนเลือก เมื่อได้รับเลือกตั้งก็จะนำนโยบายไปปฏิบัติทันที ดังนั้น แม้สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจลงมติหรือวินิจฉัยได้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากได้รับมอบอำนาจจากประชาชนมาแล้ว แต่ต้องเอาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แสดงไว้ก่อนการเลือกตั้งนั้นมาปฏิบัติด้วย โดยไม่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสูญเสียอิสรภาพและการแสดงความคิดเห็น เพราะได้มีการนำเจตนารมณ์ของตนไปปฏิบัติหรืออย่างน้อยต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงมีการปรับเปลี่ยนว่าประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งได้แสดงออกให้ผู้แทนราษฎรเห็นแล้วก่อนจะมีการเลือกตั้ง จึงเรียกว่าเป็นการปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยทางผู้แทน

อย่างไรก็ตาม นอกจากการใช้อำนาจธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อม หรือผ่านผู้แทนดังที่กล่าวไว้แล้ว ยังมีรูปแบบการใช้อำนาจธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy) ด้วย กล่าวคือ เป็นการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจปกครองโดยตนเองผสมกับการใช้อำนาจของรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง (Semi – Direct) โดยเป็นการนำเอากลไกของการใช้อำนาจธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดปัญหาและความบกพร่องของการใช้อำนาจธิปไตยผ่านทางผู้แทน ซึ่งช่องทางที่หลากหลาย เช่น การขึ้นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) หรือ การให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องสำคัญ (Referendum)

## 2.3 แนวคิดและหลักเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจฝ่ายบริหาร (Executive Power) และอำนาจฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยของ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่แบ่งออกเป็น 3 ทาง โดยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคหนึ่งบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจธิปไตยทั้ง 3 ทาง ผ่านองค์กร กล่าวคือ ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ใช้อำนาจฝ่ายบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจฝ่ายตุลาการผ่านทางศาล

รัฐสภา (Parliament) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และอนุมัติร่างพระราชกำหนด เป็นต้น มีอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การรับทราบคำแถลงนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น มีอำนาจให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น<sup>12</sup>

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและ บริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา เสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการกำกับและบริหารราชการของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนมีอำนาจในการเสนอให้มีการลงประชามติในกิจการหรือกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ศาล (Court) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ซึ่งประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลอื่นที่มีหน้าที่พิจารณาคดีนอกจากศาลยุติธรรมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรตุลาการประกอบด้วย (1) ศาลยุติธรรม (Court of Justice) มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ยกเว้นคดีรัฐธรรมนูญหรือคดีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น (2) ศาลปกครอง (Administrative Court) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน (3) ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และ (4) ศาลทหาร (Military Court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งผู้กระทำผิดอยู่ในอำนาจของศาลทหาร

จากหลักการในการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยและกำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยดังกล่าวพบว่า ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอริปไตยที่แท้จริงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐได้เพียง 2 ด้าน คือ ด้านนิติบัญญัติ โดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และด้านบริหาร โดยผ่านมอบอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเป็นผู้คัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็น

<sup>12</sup> อำนาจหน้าที่รัฐสภาด้านนิติบัญญัติ. สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=10834](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10834).

หัวหน้าคณะรัฐมนตรีเข้าไปใช้อำนาจในทางบริหาร การมีส่วนร่วมดังกล่าวคือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทน

อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือเรียกว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) โดยมีแนวคิดว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน<sup>13</sup> ดังนั้น นับแต่มีการปฏิรูปการเมืองในช่วง พ.ศ. 2539 จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายเรื่อง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เช่นกัน

สำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ได้มีนักคิดและนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน<sup>14</sup> อาทิ

(1) Myron Wiener ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ จะมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องก็ตาม เพื่อให้ผลในการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารราชการของรัฐและต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>15</sup>

(2) Norman H. Nie and Sidney Verba ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารราชการแผ่นดินหรือการกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองต้องการ<sup>16</sup>

(3) ดร.จันทนา สุทธิจारी ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ โดย

<sup>13</sup> จาก แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย โดย สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, วารสารนิติศาสตร์, 14,3, น. 50.

<sup>14</sup> บุญเสริม นาคสาร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบทศปีของการปฏิรูปการเมือง. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>.

<sup>15</sup> จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 246), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: สุทธิแสงการพิมพ์.

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. (น. 247).

เป็นการกระทำที่เกิดจากความสมัครใจของประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในทางการเมืองและการปกครองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>17</sup>

จากความหมายของนักคิดและนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกัน 2 ประการ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมุ่งหมายให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

### 2.3.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญไทย

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลสืบเนื่องจากกระแสการปฏิรูปการเมืองไทยในขณะนั้น จนถึงคราวที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ส่งผลให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประการ เช่น สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิการออกเสียงประชามติ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นต้น

#### 1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiatives)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนิติบัญญัติ โดยมีสิทธิร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายได้ เป็นการแสดงเจตนาหรือเจตจำนงของประชาชนที่ต้องการกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่างๆ ที่ตัวแทนของตนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการ โดยเงื่อนไขหลักในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) ไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ เข้าชื่อร่วมกันเสนอ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายรองรับการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชน และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วย จึงถือได้ว่านอกจากประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตราด้วย

<sup>17</sup> จาก การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (น.410), โดย จันทนา สุทธิจารี (อมร รักษาศักดิ์ บรรณาธิการ), 2544, กรุงเทพมหานคร.

นอกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เข้าไปเป็นกรรมาธิการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือเป็นโอกาสของภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านนิติบัญญัติมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มและเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมีข้อจำกัดเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแตกต่างจากผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

## 2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง (Impeachment)

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศ ซึ่งหลายๆ ประเทศต่างก็บัญญัติวิธีการที่คิดว่าเหมาะสมและใช้ได้ผลดีไว้ในรัฐธรรมนูญของตน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่งซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคล กล่าวคือหากบุคคลผู้มีตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็จะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น<sup>18</sup> การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบบุคคลที่มีพฤติกรรมร้ายระมัดพิศปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต่อเนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภา อาจเนื่องมาจากวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองไม่สังกัดพรรคการเมือง ไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดทางการเมือง เป็นต้น โดยบุคคลที่วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เช่น

<sup>18</sup> จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง* (น. 1-2), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือตามกฎหมายอื่นๆ เช่น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น<sup>19</sup>

สำหรับผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

แต่อย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็จะลงมติถอดถอนได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่า ข้อกล่าวหาบุคคลนั้น “มีมูล” แล้วเท่านั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สวนแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นก็ตกไป

### 3) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

ประชามตินั้น ตามความหมายภาษาอังกฤษมีใช้อยู่ 2 คำ คือ Plebiscite กับ Referendum โดยในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ศัพท์บัญญัติของคำว่า Plebiscite คือ การออกเสียงประชามติเป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม โดยเฉพาะปัญหาการแยกรัฐหรือแยกออกจากสังกัดทางการเมือง ประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจจะได้รับสิทธิให้ออกเสียงลงมติว่า จะยังคงสังกัดอยู่กับรัฐเดิม แยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระใหม่ หรือเข้าร่วมกับรัฐอื่น ส่วนคำว่า Referendum นั้น ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา มีได้บัญญัติศัพท์ไว้ คงใช้กับศัพท์ว่า เรเฟอเรนดัม มีความหมายคือ การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในปัญหาที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว

การออกเสียงประชามติของประเทศไทย ได้เคยมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในมาตรา 174 ที่กำหนดว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติ

<sup>19</sup> สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง. จาก <http://www.senate.go.th/main/senate/unit05.php>.

หรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ นั้นก็ได้ และไม่เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 เท่านั้น ที่ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาถึง 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 ที่กำหนดให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติได้ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียสำคัญของประเทศ โดยให้ยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229 ได้มีการกำหนดการออกเสียงประชามติคล้ายกับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2492 และฉบับปีพุทธศักราช 2511 กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยด้วยการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติ กรณีที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ แต่ได้กำหนดในมาตรา 211 ปีณรศ ว่า กรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลัก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ นอกจากจะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดให้เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญ และอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวยังคงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165

#### 2.4 สิทธิริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

สิทธิการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอหรือขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข



กฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนสามารถบังคับให้รัฐสภาออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้<sup>20</sup>

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถกระทำได้ 2 รูปแบบ ดังนี้<sup>21</sup>

(1) รูปแบบที่ไม่ต้องจัดทำร่างกฎหมาย แต่ต้องจัดทำเป็นหัวเรื่องกฎหมายที่ต้องการให้มี พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลประกอบ โดยจะกระทำด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ เมื่อข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภามีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายตามความต้องการของประชาชน และเสนอให้ประชาชนเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ

(2) รูปแบบที่ต้องจัดทำร่างกฎหมาย พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับร่างกฎหมายของประชาชน ก็จะส่งให้ประชาชนพิจารณาด้วยการออกเสียงประชามติว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธ

สำหรับวิธีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนสามารถทำได้ 2 วิธี

(1) การริเริ่มโดยตรง (Direct Initiative) คือ การที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งเสนอร่างกฎหมายของตนพร้อมด้วยลายมือชื่อกำกับตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญยื่นให้กับองค์กรที่มีอำนาจแล้วให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศให้ความเห็นชอบโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา หากเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

(2) การริเริ่มผ่านการพิจารณาของรัฐสภา คือ ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อมีการพิจารณาแล้วต้องนำร่างกฎหมายเสนอให้ประชาชนทั่วประเทศลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งระบบนี้ใช้อยู่ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา แต่หากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดขั้นตอนในการส่งกลับมาให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้ง ก็จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเสมือนหนึ่งว่าเป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาร่างขึ้นเองและสามารถประกาศเป็นกฎหมายได้เลย แต่หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นตกไป ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศอิตาลี<sup>22</sup> ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่ต้องส่งกลับมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการลงประชามติอีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกับประเทศอิตาลี

<sup>20</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1 (น. 170-171), โดย ไพโรจน์ ชัยนาม, 2549, กรุงเทพฯ: อักษรนิติ.

<sup>21</sup> จาก รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 31), โดย ศุภชัย เวียงอินทร์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. (น. 32).

### บทที่ 3

#### กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอกฎหมาย

#### โดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย

ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออกและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ แม้ในปัจจุบันจะอยู่ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก็ยังคงบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเช่นกัน<sup>1</sup> เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจจึงมีสิทธิในการร่วมใช้อำนาจอธิปไตยได้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิร่วมใช้อำนาจอธิปไตยในหลายทาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การให้สิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา การให้สิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อวุฒิสภาให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น การใช้สิทธิตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นับว่าเป็นใช้อำนาจอันชอบธรรมของประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และแม้ว่าปัจจุบันจะอยู่ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้ก็ตาม แต่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งดำเนินการเสร็จแล้วก็ยังคงหลักการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมายไว้เช่นเดิม

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้.”

กระบวนการนิติบัญญัติถือว่ามีความสำคัญต่อการปกครองรัฐอย่างมากเนื่องจากเป็นกระบวนการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนในรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครอง กฎหมายที่ถูกตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกแบบกลไกในการปกครองหรือการบริหารงาน รัฐที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม กลไกหรือขั้นต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพและบริบทที่เหมาะสมของตนเอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) หรือเป็นใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law System) ต่างมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่ตรากฎหมาย โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษารูปแบบกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมาย 2 ประเทศ คือ กระบวนการนิติบัญญัติ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย รวมถึงตลอดถึงการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนของทั้ง 3 ประเทศด้วยว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และกลไกการส่งเสริมอย่างไร ให้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนประสบความสำเร็จได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

### 3.1 กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ

#### 3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบรัฐเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ เรียกว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) เป็นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย (Democratic) และสหพันธ์รัฐสังคมนิยม (Social Federal State) โดยมีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน<sup>2</sup>

ในกระบวนการด้านนิติบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 2 องค์กร ดังนี้

##### 3.1.1.1 สภานุนเดสตัด (Bundestag)<sup>3</sup>

สภานุนเดสตัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติระดับสหพันธ์รัฐ โดยสมาชิกสภาผู้แทนแห่งสภานุนเดสตัดนี้ถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมนีทั้งหมด ซึ่งสภาดังกล่าวมีวาระการทำงานคราวละ 4 ปี นั้นหมายถึงอำนาจในทางนิติบัญญัติของสภานุนเดสตัดก็มีวาระ 4 ปี เช่นเดียวกัน

<sup>2</sup> The Basic Law (Grundgesetz). Germany Constitution 1949 (Last amended 2012). Article 20.

<sup>3</sup> Article 38 และ Article 39.

### 3.1.1.2 สภานุนเดสรัต (Bundesrat)<sup>4</sup>

สภานุนเดสรัตเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระดับมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทำให้การออกกฎหมายของมลรัฐต้องผ่านความเห็นชอบจากสภานุนเดสรัตของแต่ละมลรัฐ และแต่ละมลรัฐจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายและการบริหารสหพันธรัฐได้ก็โดย

### 3.1.1.3 อำนาจนิติบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในกระบวนการออกกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการแบ่งแยกอำนาจของแต่ละระดับไว้ กล่าวคือ มลรัฐแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของสหพันธรัฐ หรือกรณีที่อยู่ในอำนาจการออกกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐจะสามารถออกกฎหมายได้เฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายของสหพันธรัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยการออกกฎหมายของสหพันธรัฐมีขอบเขตกำหนดไว้ว่า การออกกฎหมายจำเป็นต้องออกกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ เนื่องจากบางเรื่องเป็นเรื่องที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐไม่อาจบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กฎหมายของมลรัฐหนึ่งอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของมลรัฐอื่น หรือกระทบต่อประโยชน์ของสหพันธรัฐโดยรวม หรือเป็นการออกกฎหมายเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกภาพทางการเมือง หรือเอกภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเรื่องที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความเหมือนกันของสภาพความเป็นอยู่นอกเขตแดนของมลรัฐหนึ่ง

จากความจำเป็นข้างต้น สหพันธรัฐจึงมีอำนาจในการตรากฎหมายผ่านสภานุนเดสटक (Bundestag) เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

- 1) การต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองประชาชนพลเรือน
- 2) ความเป็นพลเมืองแห่งสหพันธรัฐ
- 3) เสรีภาพในการเดินทาง หนังสือเดินทาง การเข้าเมือง การย้ายถิ่นฐานออกจากสหพันธรัฐ และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
- 4) ระบบเงินตรา เงิน เหรียญ มาตราชั่ง ตวง วัด และการนับเวลา
- 5) ความเป็นเอกภาพของศุลกากร การพาณิชย์และข้อตกลงการพาณิชย์ การเดินเรือ เสรีภาพในการขนส่งสินค้า การแลกเปลี่ยนสินค้า การชำระเงินกับต่างประเทศ รวมถึงการคุ้มครองศุลกากรและชายแดน

<sup>4</sup> Article 50.

<sup>5</sup> Article 73.

- 6) การขนส่งทางอากาศ
  - 7) กิจการไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคม
  - 8) สถานภาพทางกฎหมายของบุคคลที่รับราชการในสหพันธรัฐและในหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน
  - 9) สิทธิในทรัพย์สินด้านอุตสาหกรรม ลิขสิทธิ์ และกฎหมายเกี่ยวกับการเผยแพร่
  - 10) การร่วมมือของสหพันธรัฐและมลรัฐในเรื่องตำรวจ การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจสหพันธรัฐ และการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ
  - 11) ข้อมูลสถิติเพื่อประโยชน์ของสหพันธรัฐ
  - 12) กฎหมายเกี่ยวกับอาวุธและวัตถุระเบิด
  - 13) สิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการจากสงครามและสำหรับผู้อยู่ในอุปการะผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของสงครามตายเช่นเดียวกับความช่วยเหลือไปยังอดีตเชลยศึก
  - 14) การใช้พลังงานนิวเคลียร์โดยสันติ
- อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนียังได้บัญญัติให้สถาบันเดสตัคและสถาบันเดสรัต มีอำนาจนิติบัญญัติกฎหมายร่วมกันในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>6</sup>
- 1) กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา การจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาล วิชาชีพทางกฎหมาย การรับรองเอกสาร และการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย
  - 2) การจดทะเบียนการเกิด การตาย และการสมรส
  - 3) กฎหมายเกี่ยวกับการสมาคม
  - 4) กฎหมายเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่และการตั้งภูมิลำเนาของคนต่างด้าว
  - 5) การคุ้มครองสิ่งมีค่าทางวัฒนธรรมของสหพันธรัฐเยอรมนีเพื่อมิให้มีการเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ (ยกเลิกแล้ว)
  - 6) กรณีเกี่ยวกับการลี้ภัยและผู้ถูกเนรเทศ
  - 7) สวัสดิการการสงเคราะห์
  - 8) สัญชาติของมลรัฐ (ยกเลิกแล้ว)
  - 9) ความเสียหายอันเกิดจากสงครามและการเยียวยา
  - 10) การจัดการรักษาหลุมฝังศพของเหยื่อจากสงครามหรือที่เกิดจากการกบฏ
  - 11) กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (เหมืองแร่ อุตสาหกรรม พลังงานงานฝีมือ การค้าขายหรือการพาณิชย์ การธนาคาร ตลาดหุ้น และประกันภัย)

<sup>6</sup> Article 74.

12) กฎหมายแรงงาน รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายของวิสาหกิจ การคุ้มครองแรงงาน การจัดหางาน สำนักงานจัดหางาน การประกันสังคม และการประกันการว่างงาน

13) ระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม และการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

14) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของสหพันธรัฐหรือการตรากฎหมายร่วมกันของสหพันธรัฐและมลรัฐนี้

15) การโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยในการผลิตที่เป็นของรัฐหรือเศรษฐกิจของรัฐที่ควบคุมในรูปแบบอื่นใด

16) การป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจ

17) การส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรและป่าไม้ การคุ้มครองอาหาร การส่งสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออกซึ่งผลผลิตทางเกษตรและป่าไม้ การประมงทะเลลึกและตามชายฝั่ง และการรักษาชายฝั่ง

18) การค้าขายที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กฎหมายที่ดินและเรื่องเกี่ยวกับการเช่าที่ทำกรเกษตรกรรม ที่พักอาศัย การจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างนิคม และการตั้งบ้านเรือน

19) มาตรการป้องกันและปราบปรามโรคระบาด โรคติดต่อของมนุษย์และสัตว์ การอนุญาตให้ประกอบอาชีพโรคศิลปะหรือวิชาชีพอื่น การรักษาทางด้านไสยศาสตร์ การขายยา การเภสัชกรรม ยาเสพติดให้โทษ และยาพิษ

20) การคุ้มครองเกี่ยวกับการขายอาหาร ยาบำรุงกำลังและปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพ ฟางหรือหญ้าแห้งในเมล็ดพันธุ์และการเพาะพันธุ์ การเกษตร ป่าเขา การบำรุงรักษาต้นไม้และพืชให้พ้นจากโรคและศัตรูพืช

21) การเดินเรือหลวงและการเดินเรือชายฝั่ง สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ การเดินเรือภายในน่านน้ำ บริการอุตุนิมวิทยา ทางเดินเรือในทะเลหลวง ทางเดินเรือในน่านน้ำเพื่อการคมนาคมทั่วไป

22) การจราจรบนถนน การขนส่งโดยรถยนต์ การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงระยะยาว

23) รถไฟที่ไม่ใช่กิจการของสหพันธรัฐ เว้นแต่รถไฟบนภูเขา

24) การเก็บขยะ การป้องกันมลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง

25) ความรับผิดชอบของรัฐ

26) การเพิ่มผลผลิตทางการแพทย์ที่เกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์

27) สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่แห่งมลรัฐ องค์กรท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นตามกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาแห่งมลรัฐ

28) การล่าสัตว์

29) การรักษาธรรมชาติและภูมิทัศน์

30) การกระจายที่ดิน

31) วางแผนระดับภูมิภาค

32) การประปา

33) การศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่สูงขึ้นและความต้องการเกี่ยวกับการศึกษาของแต่ละสถาบัน

#### 3.1.1.4 กระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

โดยที่สภานุเนสตัด (Bundestag) เป็นสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นองค์กรในด้านนิติบัญญัติของสหพันธ์รัฐ โดยร่างรัฐบัญญัติที่จะได้รับการพิจารณาโดยสภาดังกล่าว ต้องเป็นร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์รัฐ สมาชิกสภานุเนสตัด และสมาชิกสภานุเนสรัต เท่านั้น โดยการเสนอร่างรัฐบัญญัติใดๆ ต่อสภานุเนสตัดเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ต้องผ่านกระบวนการ ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1) ร่างรัฐบัญญัติที่จะเสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์รัฐ จะต้องเสนอให้สภานุเนสรัตพิจารณาเสียก่อน โดยเมื่อสภานุเนสรัตได้รับร่างรัฐบัญญัติแล้ว จะมีเวลาพิจารณา 3 สัปดาห์ก่อนส่งความเห็นต่อร่างรัฐบัญญัติของสหพันธ์รัฐกลับไปให้รัฐบาลและสภานุเนสตัดเพื่อใช้ประกอบ การพิจารณา

2) ร่างรัฐบัญญัติที่จะเสนอโดยสภานุเนสรัต จะเสนอได้ก็แต่โดยรัฐบาลสหพันธ์รัฐเป็นผู้เสนอให้ โดยการเสนอร่างรัฐบัญญัติของสภานุเนสรัตดังกล่าว รัฐบาลสหพันธ์รัฐจะต้องเสนอความเห็นประกอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อสภานุเนสตัดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ส่วนการเสนอกฎหมายโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiate Law) นั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยผ่านช่องทางการเสนอโดยสมาชิกสภานุเนสรัตเท่านั้น ไม่อาจเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยตรงเหมือนเช่นสิทธิการเข้าชื่อต่อสภานุเนสรัตที่เป็นสภาระดับมลรัฐได้

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ขั้นตอนแรกสภานุเนสตัดต้องให้การยอมรับ (Adopted) ร่างรัฐบัญญัติเสียก่อน เปรียบเสมือนเป็นการรับหลักการของร่างรัฐบัญญัติไว้พิจารณา จากนั้นต้องส่งให้สภานุเนสรัตพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งสภานุ

<sup>7</sup> Article 76.

เดสรัตมีระยะเวลาในการพิจารณา 3 สัปดาห์ โดยในการพิจารณาในชั้นสภานุนเดสรัตนี้ สภานุนเดสรัตอาจร้องขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างตัวแทนสมาชิกของสภานุนเดสรัตกับ สภานุนเดสรัต และเมื่อสภานุนเดสรัตจะให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับ สภานุนเดสรัต และรัฐบาลสหพันธรัฐอาจขอให้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมดังกล่าว หากคณะกรรมการร่วมพิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัติโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่สภานุนเดสรัตให้ความเห็นชอบไปแล้ว สภานุนเดสรัตต้องกลับมาพิจารณาเพื่อลงมติว่าร่างรัฐบัญญัติอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นด้วยชอบกับการแก้ไขของคณะกรรมการหรือไม่

ในกรณีที่ร่างรัฐบัญญัติไม่ต้องการได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากสภานุนเดสรัตก่อนบังคับใช้เป็นกฎหมาย สภานุนเดสรัตยังคงมีสิทธิในการคัดค้านร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานุนเดสรัตได้ แต่ต้องคัดค้านภายในสองสัปดาห์ และหากสภานุนเดสรัตได้คัดค้านด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภาแล้ว สภานุนเดสรัตมีสิทธิไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านโดยเสียงข้างมากของสภานุนเดสรัต และหากสภานุนเดสรัตได้คัดค้านร่างรัฐบัญญัติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด การที่สภานุนเดสรัตจะลงมติไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านของสภานุนเดสรัต ก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามด้วยเช่นกัน

ร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานุนเดสรัตแล้ว และสภานุนเดสรัตเห็นชอบด้วย หรือไม่คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถอนคำคัดค้านร่างรัฐบัญญัติ หรือคำคัดค้านของสภานุนเดสรัตตกไป ถือว่าร่างรัฐบัญญัติได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์แล้ว เพื่อเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีลงนามใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

### 3.1.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบของรัฐประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคือเป็นรัฐธรรมนูญในการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

สำหรับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐกำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมายเป็นของรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า “Congress” ประกอบด้วย วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)<sup>8</sup> โดยทั้งสองสภามีอำนาจอย่างเท่าเทียมกันในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา โดยผู้ที่มีอำนาจในการเสนอ

<sup>8</sup> The Constitution of The United State. Article 1 (The Legislative Branch). Section 1.



ร่างรัฐบัญญัติจะเป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภา แม้ว่าการเสนอร่างรัฐบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดอาจเป็นนโยบายหรือคำแนะนำจากประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ตาม

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการดังนี้<sup>9</sup>

### 3.1.2.1 การเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ร่างรัฐบัญญัติ (Bill) ที่เสนอต่อสภาองเกรสพิจารณาอาจเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นว่าหากเป็นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของรัฐจะต้องมีจุดเริ่มต้นที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภายังคงมีสิทธิในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศก็จะมีลักษณะเดียวกัน

ร่างรัฐบัญญัติที่เสนอเข้ามายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา จะมีการกำหนดรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติโดยใช้อักษร H.R. ซึ่งหมายถึง House of Representatives และตามด้วยเลขรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งจะมีการใช้รหัสดังกล่าวไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ และเมื่อร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว จะมีการกำหนดรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติโดยใช้อักษร S. ซึ่งหมายถึง Senate แล้วตามด้วยตัวเลขรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติ

### 3.1.2.2 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยคณะกรรมการ (Consideration by Committee)

ในกระบวนการทำงานของสภาองเกรส จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการการเกษตร หรือคณะกรรมการงบประมาณ และในบางกรณีโดยเฉพาะในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงกว่าคณะกรรมการสามัญ โดยเมื่อมีการเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาแล้วก็จะส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น หรือร่างรัฐบัญญัติบางฉบับอาจถูกส่งไปยังคณะกรรมการหลายคณะที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหากพบว่าเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัตินั้นมีความครอบคลุมอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการอื่นด้วย

ในการขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติเข้ามาพิจารณานั้น ในขั้นแรกจะมีการพิจารณาว่าเป็นร่างรัฐบัญญัติที่มีประโยชน์สมควรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่พิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อไป จะมีผลทำให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งมีข้อมูลว่าโดยมากจะมีร่างรัฐบัญญัติเพียงร้อยละ 15 เท่านั้นที่ผ่าน

<sup>9</sup> จาก เอกสารสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (น. 19-22), โดย จเร พันธุ์เปรื่อง, 2547, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ความเห็นชอบของคณะกรรมการในชั้นแรก จากร่างรัฐบัญญัติที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรใน แต่ละสมัยกว่า 10,000 ฉบับ

ขั้นตอนต่อมาภายหลังคณะกรรมการมีมติรับร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับมาให้พิจารณา ต่อไปแล้ว คณะกรรมการจะต้องพิจารณาในรายละเอียดของร่างรัฐบัญญัติด้วยกลไกและวิธีการ ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นจากองค์กรภาครัฐ เอกชน และจากสาธารณะทุกภาคส่วน และส่วนมากจะมีการส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาและ จัดทำความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและความต้องการร่างรัฐบัญญัติ แต่รายงานดังกล่าวมิได้มีส่วน ทำให้คณะกรรมการเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัตินั้นเสมอไป แต่เป็นเพียงข้อมูลประกอบการ พิจารณาส่วนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการโดยประธานคณะกรรมการ อาจมอบหมายให้คณะอนุ กรรมการ (Sub-Committee) พิจารณาศึกษาในรายละเอียด โดยคณะอนุกรรมการอาจเชิญ รัฐมนตรี นักวิชาการ และสาธารณชนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นได้ด้วย เว้นแต่เป็นร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงซึ่งจะเป็นการประชุมลับ และเมื่อมีการรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะอนุกรรมการจะมีการประชุมพิจารณารายละเอียดของแต่ละมาตราโดยมี สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาใน รายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง จึงจะมีการลงมติว่าจะเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาพิจารณาหรือไม่ โดยร่างรัฐบัญญัติใดที่คณะกรรมการมีความเห็นว่าไม่ควรผ่านกฎหมาย หรือไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภา

### 3.1.2.3 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะมีการจัดลำดับ ความสำคัญของร่างรัฐบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา โดยมีคณะกรรมการข้อบังคับ (Rule Committee) มีอำนาจในการจัดลำดับ แต่ในส่วนของวุฒิสภาจะเป็นกระทำโดยการหารือและ ตกลงร่วมกันของผู้นำพรรคการเมืองซึ่งได้แก่ พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิ กัน (Republican Party) ซึ่งต้องเป็นความยินยอมโดยเอกฉันท์ (Unanimous Consent) โดยเมื่อมีการ พิจารณาร่างรัฐบัญญัติ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยให้มีการอภิปรายโดยมีการ กำหนดเวลาของผู้อภิปรายไว้อย่างชัดเจนเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมาก แต่ใน การพิจารณาของวุฒิสภาจะไม่มีกำหนดเวลาการอภิปรายไว้ ซึ่งวุฒิสภาสามารถยืดเวลาการ พิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งออกไปได้ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาที่สนับสนุน

ร่างรัฐบัญญัติสามารถเสนอให้มีการปิดอภิปรายได้ โดยหากมีสมาชิกออกเสียงสนับสนุน 3 ใน 5 ของวุฒิสภาชิกทั้งหมด ก็จะต้องปิดอภิปราย

#### 3.1.2.4 การลงมติเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติ

เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยการอภิปรายของสมาชิกครบถ้วนแล้ว จะต้องมีการลงคะแนนในการแปรญัตติทุกข้อก่อนที่จะลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐบัญญัติหรือจะมีการแก้ไขคำแปรญัตติ แล้วจะลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ เมื่อลงมติแล้วก็จะส่งร่างรัฐบัญญัติให้อีกสภาหนึ่ง กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างที่ผ่านความเห็นชอบไปให้วุฒิสภาพิจารณา และวุฒิสภาจะส่งร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยผลการพิจารณาของแต่ละสภามีความเป็นไปได้ใน 4 กรณี

- 1) เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไข
- 2) ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับให้ถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป
- 3) แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินั้น
- 4) จัดทำร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่

กรณีที่สภาหนึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติอีกสภาหนึ่งอาจให้ความเห็นชอบในการแก้ไขหรือทำความตกลงกันได้ แต่หากกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างมาก จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่วมกัน (Conference Committee) เพื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นอีกครั้ง โดยแต่ละสภาจะแต่งตั้งผู้แทน 3-9 คน มาเป็นกรรมการวิสามัญร่วม ซึ่งส่วนมากมาจากสมาชิกอาวุโสของแต่ละสภา หรือเกี่ยวข้องกับร่างรัฐบัญญัตินั้น โดยตรง ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจะมีการจัดทำรายงานร่วมกันอันเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินั้น เพื่อส่งกลับไปให้แต่ละสภาพิจารณาซึ่งสภาหนึ่งสภาใดอาจไม่เห็นชอบด้วยได้ กรณีเช่นนี้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญชุดใหม่เพื่อร่วมกันจัดทำร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่และให้ทั้งสองสภาเห็นชอบร่วมกัน แต่หากยังคงไม่เห็นชอบก็จะส่งผลให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติใดที่จะผ่านใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

- 5) กรณีร่างรัฐบัญญัติผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา

เมื่อร่างรัฐบัญญัติฉบับใดผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ผลของการใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งกรณีเช่นนี้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐ มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอให้ลงนามได้ 4 กรณี

- (1) ลงนามเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป
- (2) ใช้อำนาจยับยั้ง (Veto) ร่างรัฐบัญญัติ โดยต้องส่งคืนรัฐสภาภายใน 10 วันพร้อมเหตุผลในการยับยั้ง กรณีเช่นนี้รัฐสภามีอำนาจยื่นยื่นร่างรัฐบัญญัตินั้นด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันทั้งหมด
- (3) ไม่ลงนามและไม่ส่งคืนร่างรัฐบัญญัติให้รัฐสภา กรณีเช่นนี้เมื่อพ้นไป 10 วันรัฐสภาจะมีสิทธิหยิบยกขึ้นพิจารณาขึ้นได้หากขณะนั้นอยู่ระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา
- (4) ไม่ลงนามและไม่ส่งคืนร่างรัฐบัญญัติให้รัฐสภา และเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ปิดสมัยประชุมลงก่อนครบ 10 วัน (ยกเว้นวันอาทิตย์) นับแต่วันที่ส่งร่างรัฐบัญญัติ กรณีเช่นนี้จะทำให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติเรียกว่า การยับยั้งโดยเก็บเรื่องไว้ชั่วคราว หรือ Pocket Veto<sup>10</sup>

### 3.2 กระบวนการนิติบัญญัติไทย

#### 3.2.1 กระบวนการจัดทำกฎหมายของฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และ (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินผ่านส่วนราชการฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า จึงอำนาจสำคัญประการหนึ่งคือการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นประจักษ์ประการหนึ่งพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาออกใช้บังคับเป็นกฎหมายต่างก็เป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องของหลายประการ เช่น เป็นร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อเข้า

<sup>10</sup> The Constitution of The United State. Article 1 (The Legislative Branch). Section 7 Paragraph 1.

รับหน้าที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคบางประการต่อการบริหารราชการของส่วนราชการ เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าการริเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามปัจจัยใดก็ตาม จะมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วยเสมอก่อนที่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับสมบูรณ์ของคณะรัฐมนตรีเสนอไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

สำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

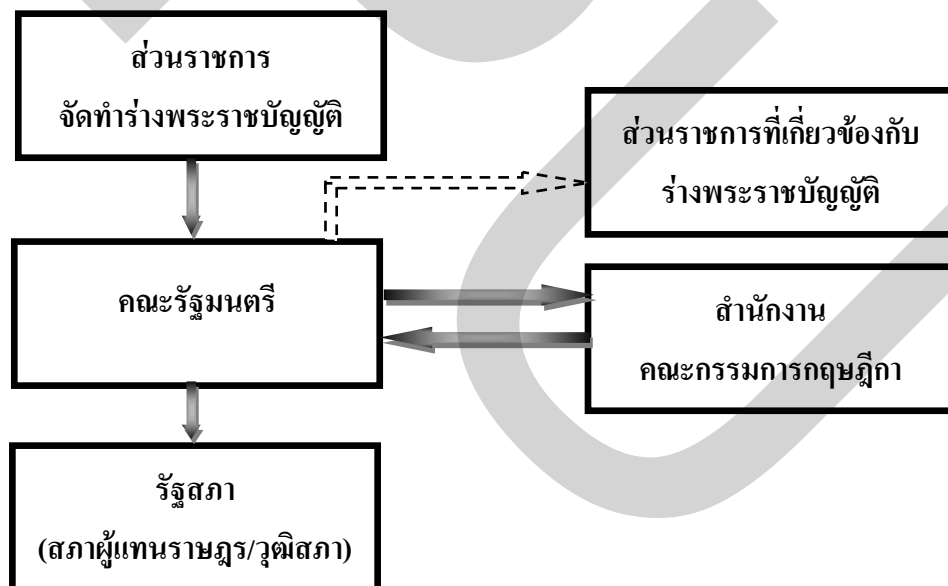
1) ส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีสถานะเทียบเท่า) ทั้งนี้ มิได้หมายความรวมถึงส่วนราชการที่เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่รวมไปถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี/คณะรัฐมนตรี

3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา/คณะกรรมการกฤษฎีกา

4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี/คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

(วิปรัฐบาล)



\* แผนผังโดยย่อแสดงความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี

### 3.2.1.1 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยส่วนราชการ

ในส่วนราชการแต่ละแห่งทุกส่วนราชการจะมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติ ร่างกฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ โดยหากเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง (สำนักงานปลัดกระทรวง) จะมีหน่วยงานภายในที่เรียกว่า สำนักกฎหมาย ทำหน้าที่รับผิดชอบ แต่หากเป็นส่วนราชการระดับกรมจะมีหน่วยงานภายในเรียกว่า กองนิติการ โดยหน่วยงานภายในของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ จะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อต้นสังกัดพิจารณาจนถึงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เมื่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการในสังกัดเสนอมาก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเองหรือทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

แนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการเกิดได้จากหลายที่มา เช่น เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งรับนโยบายต่อมาจากมติคณะรัฐมนตรี หรือดำเนินการผลักดันกฎหมายที่เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นไปตามการโครงการศึกษาวิจัยโดยอาจมีการมอบหมายให้ผู้รับงานวิจัยศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศ จนนำไปสู่การยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามผลการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ การยกร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจากผลการศึกษาวิจัย จะพบว่าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักไม่มีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายเมื่อผ่านเป็นพระราชบัญญัติแล้ว

### 3.2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1

คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามกระบวนการ โดยในขั้นแรก เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้องการมีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม ก็จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยต้องเสนอหลักการ เหตุผล สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งข้อมูลอื่นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานเจ้าของร่างเสนอมามีหลักการอย่างไร มีสาระสำคัญอย่างไร หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ ก็จะดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบในหลักการ ก็จะส่งร่างกลับคืนให้ส่วนราชการไปพิจารณาทบทวนว่าจะเสนอใหม่โดยไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ดังนั้น ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาจากข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักการ เหตุผล สาระสำคัญ ตามที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องทำเสนอว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ นั้นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากการออกกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ส่วนของการจัดทำบันทึกการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดแนวทางว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ให้มีคุณภาพ โดยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้บริหารหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ตัดสินใจได้ว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่<sup>11</sup> เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกับหลักการ เหตุผล สาระสำคัญ และเนื้อหาต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานเสนอและมีมติเห็นชอบในหลักการ ก็จะส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป อันเป็นการ จบขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1

### 3.2.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงยังคงอยู่ในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย รวมถึงมีหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย และช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 30 สิงหาคม 2554. น. 2.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 62.

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่เพียงหน่วยสนับสนุนของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ผู้ที่มีบทบาทหลักที่แท้จริงก็คือคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในโครงสร้างของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะประกอบด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง และมีกรรมการกฤษฎีกาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่กระทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งคณะ แต่จะมีการแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็นคณะต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน โดยปัจจุบันมีการแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 12 คณะ ดังนี้

- 1) คณะที่ 1 ด้านกฎหมายการเมืองการปกครอง
- 2) คณะที่ 2 ด้านกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
- 3) คณะที่ 3 ด้านกฎหมายการเงิน
- 4) คณะที่ 4 ด้านกฎหมายคมนาคม
- 5) คณะที่ 5 ด้านกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม
- 6) คณะที่ 6 ด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา
- 7) คณะที่ 7 ด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ
- 8) คณะที่ 8 ด้านกฎหมายการศึกษา
- 9) คณะที่ 9 ด้านกฎหมายสวัสดิการสังคม
- 10) คณะที่ 10 ด้านกฎหมายสาธารณสุข
- 11) คณะที่ 11 ด้านกฎหมายกระบวนการยุติธรรม
- 12) คณะที่ 12 ด้านกฎหมายการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย เช่น ต้องเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นอาจารย์



สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกามาก่อน หรือเคยทำงานในการร่างพระราชบัญญัติมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีซึ่งมีความชำนาญและความสามารถอันเป็นประโยชน์แก่งานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูงเพื่อเสนอเป็นกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการนั้น กฎหมายกำหนดให้กรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้ และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ด้วยเช่นเดียวกับแนวทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการ เช่น กรณีที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเล็กน้อยเฉพาะถ้อยคำและผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ร่วมพิจารณาเห็นชอบ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวแก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการยื่นยันการเห็นชอบในการแก้ไขด้วย เป็นต้น<sup>14</sup>

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะบันทึกเป็นเรื่องเสร็จแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมพร้อมทั้งหลักการ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 15 ทวิ.

<sup>14</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ. 30 สิงหาคม 2554, น. 2.

เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ส่งกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในครั้งที่ 2 ต่อไป

#### 3.2.1.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2

ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ถือเป็นขั้นตอนการพิจารณาขั้นสุดท้ายว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอและตรวจทานแล้วโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่อไป รวมถึงเป็นเรื่องที่จะได้รับความสนใจจากสาธารณะและภาคประชาชนด้วยหากร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นเรื่องที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

ในการพิจารณาขั้นตอนนี้ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีโอกาสได้พิจารณาทบทวนหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอแล้ว คณะรัฐมนตรียังจะได้ข้อมูลและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีผู้ทรงความรู้ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ในนามของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาว่าจะตราร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยหรือไม่

#### 3.2.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า วิปรัฐบาล (Whip) ถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายบริหารในงานหรือกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ติดต่อประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา โดยมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือมติ

คณะรัฐมนตรี และประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใด ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา เป็นต้น<sup>15</sup>

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นทำให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีบทบาทในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา หากร่างพระราชบัญญัติใดผ่านมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้เสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรได้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1 ต่อไป

### 3.2.2 กระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไทย

รัฐสภาคือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงหากรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือสาธารณชน จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งก็คือต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐสภาไทยประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้ง 2 สภามีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

#### 3.2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน โดยเรียกว่า “สามวาระ” ดังนี้

##### 1) วาระที่ 1 การพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 20 คน หรือศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ โดยจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ เช่น คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... อันเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตาม

<sup>15</sup> ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส.. คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.). มีนาคม 2551. น. 17-18.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสาม มีหลักการคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>16</sup> ซึ่งในขณะที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 อยู่แล้ว แต่เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนใหม่ จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่เสนอว่า “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” เห็นสมควรรับไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่

กรณีร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบหลักการแล้ว จะหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา แต่หากมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติใด จะหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติบางฉบับจะไม่ตกไปทันทีแม้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ หากร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 แต่มีเงื่อนไขว่าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบแต่คะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่งได้ ซึ่งหากรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตีก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติใดจะได้รับการพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาดูว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) หรือไม่ กล่าวคือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เข้าเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้<sup>17</sup>

(ก) เป็นกรณีตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(ข) เป็นกรณีการจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

<sup>16</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0503/4063. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... 9 มีนาคม 2553.

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคหนึ่ง.

(ค) เป็นกรณีการกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(ง) เงินตรา

หากร่างพระราชบัญญัติใดมีสาระเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินเสียก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจะพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของคณะรัฐมนตรีก็คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการให้คำรับรองแล้วโดยปริยาย แต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อน

กรณีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดโดยมิได้มีการรับรองจากนายกรัฐมนตรีและเป็นกรณีสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จะเป็นหน้าที่ของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัย<sup>18</sup> หากผลการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง โดยหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เสนอเรื่องทราบถึงเหตุขัดข้องที่ไม่อาจเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาหลักการได้<sup>19</sup>

นอกจากนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 นั้น หากมีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกันหลายฉบับ เช่น มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ในขณะเดียวกันก็มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 13,320 คน เป็นผู้เสนอ) และยังมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... (นายวิชัย ล้ำสุทธิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ) กรณีเช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ไปในคราวเดียวกันได้ ซึ่งอาจลงมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติใดฉบับหนึ่งหรือทั้ง 3 ฉบับก็ได้ โดยหากมีลงมติรับหลักการแห่งร่าง

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคสอง และวรรคสาม.

<sup>19</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 111.

พระราชบัญญัติ 2 ฉบับขึ้นไป จะต้องลงมติด้วยว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระต่อไป<sup>20</sup>

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติใดจะได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้บรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จึงเชื่อมโยงกับบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะได้นำเสนอในบทวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

## 2) วาระที่ 2 การพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของสาระสำคัญและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยหลังจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ หรืออาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรคณะใดคณะหนึ่งรับไปพิจารณาก็ได้ ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมการเปรียบเสมือนการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัตีก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากส่วนต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร คือ กรรมการในสัดส่วนพรรคร่วมรัฐบาลและกรรมการในสัดส่วนของพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งในส่วนของฝ่ายรัฐบาลโดยปกติจะมีการแต่งตั้งตัวแทนของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติและตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเป็นกรรมการด้วย เนื่องจากเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ 1 แต่หากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการเป็นร่างที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีการแต่งตั้งผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกรรมการ โดยต้องแต่งตั้งในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมด<sup>21</sup> จึงเห็นได้ว่าสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้วไม่ว่าจะเป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าว

<sup>20</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 114 วรรคสาม.

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163 วรรคสี่.

ต้องประกอบไปด้วยตัวแทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นๆ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ กรรมการทั้งหมด ร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาด้วย<sup>22</sup>

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสามารถเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ก็ได้ในร่างพระราชบัญญัติ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการไว้แล้ว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีสิทธิส่งความเห็นของตนที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้ เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระต่อไป และในขณะเดียวกัน ระหว่างที่คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการได้ กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่มีได้เป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเห็นว่า ควรมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ก็ให้เสนอในรูปแบบ “คำแปรญัตติ” ต่อประธานคณะกรรมการเพื่อให้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการประกอบการพิจารณา และหากที่ประชุมคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติก็มีสิทธิส่งคำแปรญัตติได้เพื่อจะนำเสนอคำแปรญัตติของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถึงคราวที่สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ทั้งกรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีสิทธิเสนอแนะความคิดเห็นของตนในการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ของร่างพระราชบัญญัติได้ เพียงแต่หากได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการก็จะมีสิทธิในการนำเสนอและอภิปรายความเห็นในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

ภายหลังคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ซึ่งจะได้รับการพิจารณาต่อเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมในวาระคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเมื่อถึงวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ขั้นตอนนี้ยังคงอยู่ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตราเริ่มตั้งแต่ชื่อพระราชบัญญัติ หลักการ เหตุผล และมาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียด สาระสำคัญ เหตุผลต่างๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากร่าง

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 152.

พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการอาจมีความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาในคราวแรก ดังนั้น เมื่อมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ คณะกรรมการ (เสียงข้างมาก) จะเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อโน้มน้าวให้สมาชิกเห็นด้วยและลงมติเห็นชอบในมาตรานั้นๆ ขณะเดียวกัน กรรมการเสียงข้างน้อยที่สงวนความเห็นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการและได้สงวนคำแปรญัตติไว้ก็สามารถเสนอความเห็นหรือคำแปรญัตติของตนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกได้ใช้ประกอบการพิจารณาได้ และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละมาตรา โดยให้สมาชิกอภิปรายแสดงความคิดเห็นจนครบถ้วนแล้ว ก็จะมีการลงมติว่าในมาตรานั้นๆ จะเห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการ (กรรมการเสียงข้างมาก) หรือไม่ หากไม่เห็นด้วยก็จะพิจารณาว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามร่างเดิมของผู้เสนอหรือเป็นไปตามข้อสงวนคำแปรญัตติของผู้สงวนคำแปรญัตติหรือไม่ เมื่อพิจารณาเช่นนี้ไปจนกระทั่งสิ้นสุดมาตราสุดท้ายและลงมติเป็นประการใดแล้ว ก็จะมีการสรุปตัวร่างพระราชบัญญัติว่าหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงลำดับมาตราแล้ว มีเนื้อหาสาระในแต่ละมาตราเป็นอย่างไร ทั้งนี้ สมาชิกสามารถขอแก้ไขถ้อยคำได้แต่ไม่สามารถขอแก้ไขเนื้อความได้อีกเนื่องจากผ่านมติมาแล้วในแต่ละมาตรา

### 3) วาระที่ 3 การให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาหลังจากที่ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงลำดับมาตรา โดยวาระที่ 3 จะกระทำการพิจารณาเพียงว่าจะให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในวาระที่ 2 หรือไม่ โดยไม่มีการอภิปราย ดังนั้น มติของที่ประชุมจึงมีได้เพียง 2 ประการ คือ เห็นชอบกับไม่เห็นชอบ กรณีเห็นชอบจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลับกรองในรอบสุดท้าย แต่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบก็จะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปโดยจะไม่ได้รับการพิจารณาในรัฐสภาอีก

#### 3.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

วุฒิสภา (Senate) ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กลับกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ พิจารณาให้



บุคคลดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง<sup>23</sup> โดยบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมาย นั้นหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดีอย่างไร แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจหรือมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากเหมือนเช่นสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มิได้หมายความว่ากระบวนการในกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะไม่มีผลสำคัญ ในทางกลับกัน กระบวนการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา สามารถช่วยให้ร่างพระราชบัญญัติ ที่มีที่มาจากส่วนราชการ ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผ่านการอนุมัติหลักการ โดยคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สามารถออกมาใช้บังคับได้ อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกระบวนการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบมาให้วุฒิสภาพิจารณา แต่กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้แต่ประการใด

การพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจะกระทำ โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร<sup>24</sup> ดังนี้

1) วาระที่ 1 การพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ของวุฒิสภามีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เป็นการพิจารณาหลักการเหตุผลทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดีก็ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นร่างอันมีที่มาจากกรเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมด้วย และเมื่อการชี้แจงหลักการเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการอภิปรายทั่วไปครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจะลงมติในวาระที่ 1 ว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎรเพราะสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่า

<sup>23</sup> อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=17>.

<sup>24</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 135.

การจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิทธิขาดของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภามีเพียงหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบหลักการและปรับปรุงแก้ไขจนเป็นร่างของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีบทบาทในการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

2) วาระที่ 2 การพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

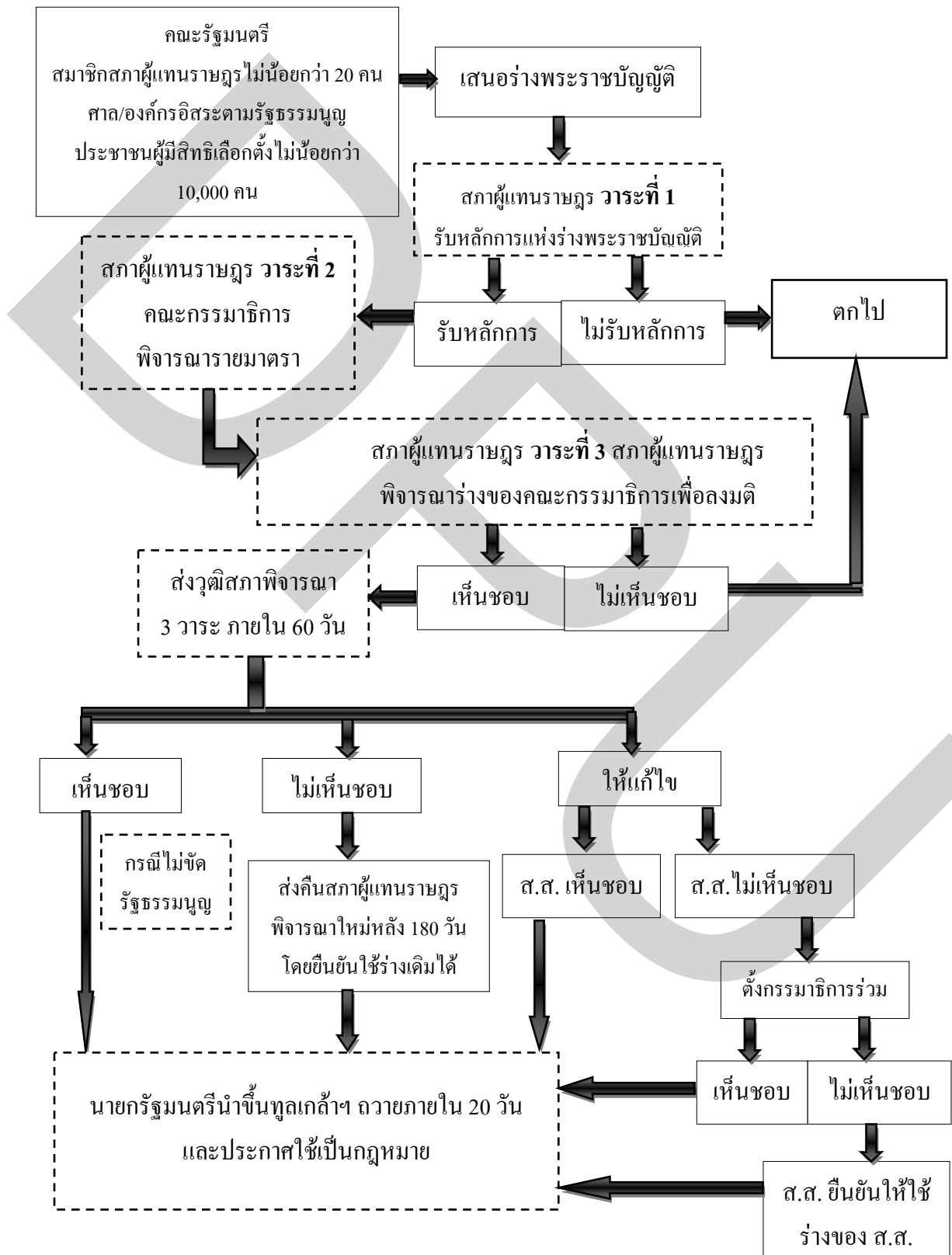
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานี้ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 มีขั้นตอนการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แต่บริบทของการพิจารณาแตกต่างกัน กล่าวคือ เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายเป็นการการกั้นกรองร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาก็จึงมีมติได้เป็น 2 ประการ คือ รับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณากับไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จะเข้ากรณีที่วุฒิสภามีมติขยับยั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้ก่อน แล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถหยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกขยับยั้งมาพิจารณาใหม่อีกครั้งได้ แต่ต้องพ้นระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืน โดยเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้<sup>25</sup>

กรณีที่วุฒิสภาลงมติรับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาก็จะมีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยกรณีปกติจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งอาจขยายระยะเวลาได้อีกแต่ไม่เกิน 30 วัน เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 เสร็จแล้ว ผลการพิจารณาจะมี 2 ประการ ได้แก่ (1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปได้ และ (2) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรณีหลังนี้ ให้ส่งร่าง

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 147 และมาตรา 148.

พระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่ กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการตั้งกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากทั้งสองสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่หากสภาหนึ่งสภาใดหรือทั้งสองสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 180 วันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้โดยสามารถยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก็ได้ โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาได้ทันที โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ผังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทย



ภาพที่ 3.1 ผังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลไทย

### 3.3 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

#### 3.3.1 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธ์ของสาธารณรัฐเยอรมนี<sup>26</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปกครองรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Republic) โดยแบ่งเป็นสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ กว่า 16 รัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายในรูปรัฐบัญญัติเป็นของตัวเอง ส่วนกฎหมายในระดับสหพันธรัฐนั้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของสหพันธรัฐกำหนด

ประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้โดยหลัก 2 เรื่อง คือ การเลือกตั้ง (Election) และการออกเสียงประชามติ (Referendum) ดังที่รัฐธรรมนูญมาตรา 20(2) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติให้อำนาจรัฐมาจากประชาชน โดยการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญจำกัดเรื่องสิทธิในการลงประชามติของประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไว้เพียงเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงไม่สามารถใช้สิทธิได้ในระดับสหพันธรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับมลรัฐมีการกำหนดกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ไว้ โดยมีกระบวนการโดยสรุป ดังนี้

##### 3.3.1.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ด้วยมลรัฐแต่ละแห่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับเป็นของตนเอง ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละรัฐจึงอาจมีความแตกต่างกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม ทุกมลรัฐได้กำหนดให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาของมลรัฐพิจารณา โดยแทบทุกมลรัฐกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือ Voter ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและเป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยแล้ว โดยต้องมาออกเสียงเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกจากคุณสมบัติแล้ว ยังได้กำหนดจำนวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ด้วย แต่เงื่อนไขนี้แต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกันโดยบางมลรัฐกำหนดเป็นตัวเลขชัดเจน เช่น มลรัฐ Brandenburg ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน หรือในมลรัฐ Sachsen ต้องไม่น้อยกว่า 40,000 คน เป็นต้น แต่บางมลรัฐก็กำหนดเป็นสัดส่วน เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดสัดส่วนที่ 1 ใน 10 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมลรัฐ เป็นต้น

<sup>26</sup> จาก *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน The initiative Process*. (น. 67-80), โดย วนิตา แสงสารพันธ์, 2548, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

### 3.3.1.2 ประเภทกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ประเภทของกฎหมายที่แต่ละมลรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้มี 3 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ และคำร้อง

สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น แต่ละมลรัฐต่างกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อริเริ่มในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และต้องได้คะแนนเสียงสนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงตามจำนวนและระยะเวลาที่แต่ละรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Thüringen มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schleswig-Holstein เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Thüringen กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจำกัดบางประเด็นที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เช่น การแก้ไขที่กระทบมาตรา 1 เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มาตรา 44 (1) ความเป็นนิติรัฐ มาตรา 45 เรื่องการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือมาตรา 47 (4) ความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนการเสนอร่างรัฐบัญญัติเพื่อแก้ไขปรับปรุงรัฐบัญญัติต้องเป็นการเสนอเพื่อปรับปรุงภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐเท่านั้น โดยอาจเป็นการเสนอเพื่อให้มีการตรากฎหมายใหม่ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิม หรือเพื่อยกเลิกกฎหมายก็ได้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดของแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร เช่น ต้องไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณของมลรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของข้าราชการ กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจของบุคลากร หรือแม้กระทั่งร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาขัดกับหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบนิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยและสังคมนิติรัฐ ก็ไม่สามารถเสนอได้

### 3.3.1.3 รูปแบบร่างรัฐบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอ

เมื่อประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของแต่ละมลรัฐต้องการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาของมลรัฐพิจารณา ต้องจัดทำเป็นร่างรัฐบัญญัติอย่างเป็นทางการ (formulated-Initiative) เหมือนเช่นที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐต้องการเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภานุเนสตัดท์พิจารณา ซึ่งร่างรัฐบัญญัติอย่างเป็นทางการนี้ ต้องประกอบไปด้วยร่างรัฐบัญญัติและหลักการเหตุผลประกอบการเสนอ

### 3.3.1.4 กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

แม้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของแต่ละมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนกระบวนการสำคัญ

ร่วมกันที่แต่ละมลรัฐได้กำหนดไว้ 3 เรื่องคือ การริเริ่มโดยประชาชน (Volksinitiative) การเรียกร้องของประชาชน (Volksbegehren) และ การออกเสียงประชามติ (Volksentscheid)

### 1) การริเริ่มโดยประชาชน

โดยปกติร่างรัฐบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีผู้มีสิทธิเสนอ 3 กลุ่ม คือ รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการริเริ่มโดยประชาชน โดยต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นการแสดงความประสงค์ให้มลรัฐดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดทางการเมือง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ รวมถึงคำร้องต่างๆ โดยหากเป็นการเสนอร่างรัฐบัญญัติต้องมีร่างรัฐบัญญัติเสนอพร้อมหลักการเหตุผล และต้องมีประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดให้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และเมื่อมีการยื่นคำร้องขอเสนอร่างรัฐบัญญัติแล้วจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ โดยแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน บางมลรัฐกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และบางมลรัฐกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบนี้เป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยคำร้องว่าเป็นคำร้องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเป็นคำร้องเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ห้ามมิให้ริเริ่มเสนอหรือไม่ หากกรณีคำร้องเสนอร่างรัฐบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ต้องดำเนินการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐวินิจฉัยต่อไป หากวินิจฉัยว่าไม่ขัดก็ให้ส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องตั้งตัวแทนของตนเข้าชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ เมื่อได้รับทราบข้อมูลต่างๆ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องดำเนินการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งอาจกำหนดไว้แตกต่างกัน หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติของประชาชน ก็จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบหรือเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างของประชาชน ก็ต้องจัดให้มีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนขึ้นหากมีผู้แทนของประชาชนที่ริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติร้องขอ แต่อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐมิได้กำหนดขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยเริ่มจากกระบวนการริเริ่มโดยประชาชน แต่เริ่มต้นจากกระบวนการเรียกร้องของประชาชนเลย

### 2) การเรียกร้องของประชาชน

กระบวนการเรียกร้องของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติโดยกระบวนการดังกล่าวจะถือว่าผ่านขั้นตอนและมีผลสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงนามให้การสนับสนุนตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน แต่

ต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ จำนวนประชาชนที่ให้การสนับสนุนและภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น มลรัฐ Sachsen กำหนดให้กระบวนการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 450,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการเรียกร้องของประชาชนข้างต้นจะมีผลสมบูรณ์ตามจำนวนผู้ให้การสนับสนุนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชน ต้องเข้าสู่กระบวนการออกเสียงประชามติ ยกเว้นบางมลรัฐที่กำหนดว่าแม้สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นชอบด้วยกับกระบวนการเรียกร้องของประชาชน ก็ต้องทำประชามติด้วยเช่นกัน

### 3) การออกเสียงประชามติ

กระบวนการออกเสียงประชามติในมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดขึ้นจากการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการตามกระบวนการเรียกร้องของประชาชน หรือบางมลรัฐกำหนดว่าหากมีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนที่สมบูรณ์แล้วแม้สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นพ้องด้วยก็ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนดซึ่งต่างกัน บางมลรัฐกำหนดไว้ที่ 6 เดือน หรือบางมลรัฐกำหนดไว้ที่ 3 เดือน โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือข้อเสนออื่นเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการออกเสียงประชามติด้วยก็ได้ ส่วนร่างรัฐบัญญัติของประชาชนหรือร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ร่างใดจะได้รับความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แต่ละมลรัฐกำหนด เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยเสียงข้างมาก และเสียงข้างมากดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของมลรัฐ เป็นต้น หรือมลรัฐ Thüringen กำหนดเงื่อนไขว่าต้องได้รับเสียงข้างมากจากผู้มาออกเสียงประชามติมากกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียง แต่หากเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง เป็นต้น

#### 3.3.1.5 ผลในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีขั้นตอนในการริเริ่มโดยประชาชน การเรียกร้องของประชาชน และการออกเสียงประชามติ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของประชาชนมีการดำเนินการตามขั้นตอน และผ่านหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ร่างรัฐบัญญัติของประชาชนก็จะเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนร่างรัฐบัญญัติที่ไม่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ จะสามารถยื่นใหม่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับ



ช่องทางที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนด เช่นบางมลรัฐกำหนดว่าให้สามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ใหม่อีกครั้งภายหลังสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่มีร่างรัฐบัญญัติหลายฉบับเข้าสู่กระบวนการประชามติ โดยที่ร่างรัฐบัญญัติแต่ละฉบับเป็นร่างรัฐบัญญัติเรื่องเดียวกันแต่มีเนื้อหาหรือสาระสำคัญในรายละเอียดแตกต่างกัน กรณีดังกล่าวผลของการออกเสียงประชามติจะทำให้ร่างรัฐบัญญัติฉบับใดเป็นกฎหมายนั้นต้องพิจารณาจากผลของการออกเสียงประชามติแต่ละฉบับเป็นหลักในการพิจารณา โดยร่างรัฐบัญญัติใดที่ได้รับความเห็นชอบมากกว่าจะเป็นร่างที่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากได้รับความเห็นชอบเท่ากัน ก็จะพิจารณาคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบ โดยนำมาหักออกจากคะแนนเสียงที่ได้รับความเห็นชอบ หากหักคะแนนเสียงออกแล้ว คะแนนเสียงที่ได้รับความเห็นชอบมีมากกว่า ก็จะเป็นร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังนั้น การออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมาก หากมีผู้ไม่เห็นชอบไม่ไปออกเสียงว่าไม่เห็นชอบ ก็อาจมีผลต่อการประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติได้

### 3.3.2 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นของตนเอง การปกครองของสหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในหลายเรื่อง เช่น การออกเสียงยอมรับหรือไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญหรือการยอมรับหรือปฏิเสธกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ โดยใช้วิธีการออกเสียงประชามติ (Referendum) หรือการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) เป็นต้น โดยการมีส่วนร่วมทั้ง 2 เรื่องดังกล่าว นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Legislation) แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการที่ใช้ในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ไม่เคยมีการใช้กระบวนการดังกล่าวในระดับสหพันธรัฐหรือระดับชาติ เนื่องจากไม่เคยได้รับการยอมรับจากรัฐสภา (Congress) แต่สำหรับในระดับมลรัฐแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมทางโดยตรงของประชาชนมีการพัฒนาและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน มีสัดส่วนร้อยละ 4 ที่มีการริเริ่มของประชาชนในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกาในระดับมลรัฐมีหลักเกณฑ์สาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

#### 3.3.2.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกานั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด แต่ทุกมลรัฐกำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) เป็น

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้แต่ต้องเป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voter)<sup>27</sup> เพื่อเป็นการแสดงถึงคุณสมบัติว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

สำหรับจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมิได้กำหนดจำนวนไว้ตายตัว แต่กำหนดเป็นอัตราร้อยละ โดยกำหนดฐานที่แตกต่างกัน บางมลรัฐใช้อัตราร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาออกเสียงเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา บางมลรัฐใช้ฐานประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือบางมลรัฐใช้ฐานของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด ของประชาชนแต่ละมลรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน

### 3.3.2.2 ประเภทกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน<sup>28</sup>

สหรัฐอเมริกากำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (Constitutional Initiative) และรัฐบัญญัติ (Statutory Initiative) โดยในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้น สามารถเสนอขอให้มีการแก้ไขได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะให้สิทธิแก่ประชาชน โดยในบางมลรัฐได้มีการจำกัดสิทธิของประชาชนในบางกรณีที่ไม่อาจเข้าชื่อเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางเรื่องได้ เช่น ห้ามเสนอกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร งบประมาณ การจัดตั้งศาล เป็นต้น เช่นในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Wyoming หรือการจำกัดสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนในกรณีสิทธิการได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับทรัพย์สินของเอกชนจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ สิทธิการได้รับความคุ้มครองจากศาล สิทธิการได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน สิทธิการได้รับการคุ้มครองจากการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการพูด หรือเสรีภาพในการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทรัฐบัญญัติมีมากกว่า 21 มลรัฐ ที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอรัฐบัญญัติได้ ได้แก่ Alaska, California, Utah, Idaho, North Dakota, Massachusetts, Colorado, Oregon, Missouri, Wyoming, Montana, South Dakota, Ohio, Nebraska, Arkansas, Oklahoma, Arizona และ Nevada ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนของมลรัฐมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้คือ ร่างรัฐบัญญัติที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ส่วนบางมลรัฐอาจกำหนดข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มลรัฐ

<sup>27</sup> จาก การนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 73), โดย ทวีสิน กิริติสุวรรณ, 25438, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>28</sup> จาก กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษาการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 25-27), โดย มนัญญา กุ้แก้ว, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

California ไม่อนุญาตให้เสนอกฎหมายที่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือของนิติบุคคล เป็นต้น

### 3.3.2.3 รูปแบบของการเข้าชื่อเสนอร่างร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน<sup>29</sup>

รูปแบบการเสนอกฎหมายของประชาชนอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ Indirect Initiative หรือการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประชาชนโดยทางอ้อม ซึ่งจะส่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอกฎหมายของประชาชนจนกระทั่งออกเป็นกฎหมายใช้บังคับอันมีเนื้อหาสาระที่แก้ไขเป็นเนื้อหาเดียวกับข้อเสนอของประชาชนแล้ว ถือว่าการริเริ่มข้อเสนอของประชาชนนั้นถูกถอนไป โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าการแก้ไขกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีเนื้อหาเดียวกับกฎหมายของประชาชนหรือไม่ แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชน หรือไม่พิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเห็นชอบการแก้ไขกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับที่ประชาชนริเริ่มเสนอ ข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายของประชาชนนั้นจะถูกนำมาให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของมลรัฐพิจารณาและออกเสียงประชามติ (Referendum)ว่าจะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีประชาชนกลุ่มหนึ่งได้ริเริ่มหรือไม่ ทั้งนี้ การเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในข้อเสนอกฎหมายนี้จะกระทำในคราวเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งรูปแบบ Indirect Initiative นี้มีการนำมาใช้ในมลรัฐ Maine, Massachusetts, Michigan, South Dakota, และ Nevada

อีกรูปแบบหนึ่งคือ Direct Initiative เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ปราศจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายของประชาชนจะถูกเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อขอเสียงสนับสนุนในการเข้าชื่อ เมื่อได้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว จะนำไปสู่การออกเสียงประชามติ โดยจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมาก (Majority Vote) ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อร่างรัฐบัญญัติใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากถือได้ว่าเป็นร่างรัฐบัญญัติอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งกระบวนการ Direct Initiative นี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด โดยมลรัฐที่มีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายแบบ Direct initiative นี้ ได้แก่ Missouri, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, Arizona, Colorado, Idaho, Montana, Wyoming, Alaska, California, Oregon และ Washington

<sup>29</sup> กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษา การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา (น. 28-29). เล่มเดิม.

### 3.3.2.4 กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน<sup>30</sup>

กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของประชาชนในแต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้เริ่มก่อการ เนื้อหาของกฎหมายที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม กระบวนการเสนอขึ้นแรก กระบวนการประชาสัมพันธ์เพื่อหาผู้สนับสนุนและร่วมเข้าชื่อ และระยะเวลาในการดำเนินการ ตลอดจนผู้มีสิทธิในการพิจารณาร่าง รัฐบัญญัติที่เข้าชื่อโดยประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะต้องให้ความสำคัญคือกระบวนการเข้าชื่อ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่

#### 1) รูปแบบข้อเสนอ

รูปแบบในการจัดข้อเสนอการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทุกมลรัฐไม่แตกต่างกัน โดยต้องมีหัวเรื่อง จุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ประเด็นที่ต้องการแก้ไข หรือการกำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำให้การสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เมื่อดำเนินการแล้ว ข้อเสนอของประชาชนจะถูกส่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณา ซึ่งประเด็นที่จะพิจารณาคือร่างข้อเสนอของประชาชนเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐหรือไม่ หรือเป็นข้อเสนอที่กฎหมายจำกัดมิให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอหรือไม่ เช่น ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ เป็นต้น หากเป็นร่างรัฐบัญญัติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็จะเสนอให้ประชาชนแห่งมลรัฐได้พิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบ แต่ในกรณีบางมลรัฐที่มีรูปแบบการเสนอร่างรัฐบัญญัติแบบ Indirect Initiative นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิคัดค้านข้อเสนอของประชาชนดังกล่าวได้ เพราะกระบวนการพิจารณาจะต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน หากเห็นชอบก็จะออกกฎหมายตามความต้องการของประชาชนโดยไม่ต้องจัดให้มีการลงประชามติ

#### 2) ระยะเวลาในการเสนอ

ระยะเวลาในการเสนอข้อเสนอโดยประชาชนเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ ยื่นข้อเสนอภายในระยะเวลาที่กำหนด และมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามเวลาที่กำหนด โดยระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอในรัฐที่มีรูปแบบ Indirect Initiative อาจกำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นเป็นการล่วงหน้า 60 วัน หรือ 90 วัน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจะกำหนด แต่แม้ว่าจะไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ก็สามารถนำข้อเสนอของประชาชนไปดำเนินการลงประชามติได้ แต่ต้องอยู่ในการเลือกตั้งคราวถัดไป ส่วนระยะเวลาในการ

<sup>30</sup> หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน *The initiative Process* (น. 60-64). เล่มเดิม.

รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างรัฐบัญญัตินั้น แต่ละมลรัฐก็กำหนดจำนวนไว้แตกต่างกัน ซึ่งการดำเนินการจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

### 3) คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอ

เนื่องจากร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนที่ผ่านกระบวนการเข้าข้อเสนอและกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายรัฐ ตลอดจนการยื่นภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดจะถูกนำไปเสนอเพื่อให้ประชาชนแห่งมลรัฐได้ออกเสียงลงประชามติ ซึ่งหากผ่าน มติของประชาชนข้อเสนอนั้นจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายในทันที โดยเฉพาะรูปแบบ Direct Initiative ที่เป็นกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติเลย จึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การผ่านความเห็นชอบ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ต้องได้เสียงข้างมาก หรือต้องได้เสียงข้างมากและต้องได้จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเท่าใดของจำนวนผู้มาออกเสียงลงประชามติด้วย

#### 3.3.2.5 ผลในการเข้าข้อเสนอร่างรัฐบัญญัติ<sup>31</sup>

เมื่อร่างรัฐบัญญัติที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนได้ผ่านกระบวนการครบขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แล้ว และได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนที่เห็นว่าควรเป็นกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะมีผลบังคับใช้ได้ทันที โดยจะมีการประกาศหรือแถลงการณ์ของผู้ว่าราชการรัฐ เมื่อมีการประกาศแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบนี้ได้จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาหรือมีเงื่อนไขอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแต่ละรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐกำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มโดยประชาชน (Initiative Process) ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้หากกฎหมายนั้นให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้ แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสียก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดในเรื่องเงื่อนไข หรือบางมลรัฐกำหนดว่าจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ไปแล้ว 3 ปี ซึ่งเป็นการกำหนดในเรื่องเงื่อนไข แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กฎหมายแต่ละมลรัฐบัญญัติไว้เป็นเงื่อนไขเดียวกันคือ รัฐบาลมลรัฐไม่สามารถ Veto กฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอโดยประชาชนได้

ส่วนกรณีที่มีการริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป โดยต่างได้รับคะแนนเสียงจากการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน กรณีนี้ให้ร่างรัฐบัญญัติของกลุ่มประชาชนที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากกว่าได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นการยึดหลักเสียงข้างมากในการออกเสียงประชามติของประชาชน

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. (น. 65-66).

### 3.4 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายไทย

ด้วยรัฐสภาเป็นองค์กรหรือสถาบันตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อออกใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชนทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วนได้อย่างจริง เนื่องจากสังคมมีความหลากหลาย ทำให้เกิดแนวคิดในการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) อันเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการส่งเสริมหรือเกื้อหนุนประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่อยู่แล้วให้สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของไทย ได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ โดยจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมาด้วย<sup>32</sup> โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จนกระทั่งมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิดังกล่าวยังคงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกการใช้บังคับโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นเหตุให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนเป็นอันระงับไปชั่วคราว เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติตามมาตรา 163 รองรับไว้เช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างประเทศในระยะยาว โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2558 เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2558 และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2558 ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170.

ฉบับดังกล่าวพบว่ายังคงให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ทั้งนี้ จึงขอเสนอเปรียบเทียบบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 170)	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 163)	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (มาตรา 66) <sup>33</sup>
<p>มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย</p>	<p>มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย</p>	<p>มาตรา 66 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ย่อมมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามภาค 1 หมวด 2 ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และภาค 2 หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

<sup>33</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว. หนังสือคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ค่วนที่สุด ที่ (รชน) 508/2558 ลงวันที่ 26 เมษายน 2558 เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่เว็บไซต์ [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=66](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66).

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 170)	รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 163)	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (มาตรา 66) <sup>34</sup>
หลักเกณฑ์และวิธีการ เข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ	หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทน ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ชี้แจงหลักการของร่างพระราช บัญญัติและคณะกรรมการ วิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบ ด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราช บัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่ง ในสามของจำนวนกรรมการ ทั้งหมดด้วย	หน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจ พิจารณาร่างกฎหมายมีหน้าที่ สนับสนุนการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมายของพลเมืองตาม ที่กฎหมายบัญญัติ ในการพิจารณาร่าง กฎหมายตามวรรคหนึ่ง สภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้อง ให้ผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอ ร่างกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการ ของร่างกฎหมาย และคณะ กรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้อง ประกอบด้วยผู้แทนของผู้ที่ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจ นวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ จำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

<sup>34</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และ  
มาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสามของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาเสร็จแล้ว. หนังสือคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ค่วนที่สุด ที่ (รชน) 508/2558 ลงวันที่ 26 เมษายน  
2558 เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่เว็บไซต์ [http://www.parliament.go.th/  
ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=66](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66).



เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นวิวัฒนาการที่ชัดเจนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย จึงได้อธิบายกระบวนการและขั้นตอนนับแต่กฎหมายฉบับเดิมจนกระทั่งปัจจุบัน ดังนี้

#### 3.4.1 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. 2542 บังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2542 เป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจากการใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วย

##### 3.4.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

กฎหมายกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คือจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ซึ่งผู้มีสิทธิจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ลงชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนจะดำเนินการกันเองในกระบวนการเข้าชื่อหรือจะร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งช่วยรับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ เป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐให้สามารถดำเนินการได้อย่างเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อมิได้มีหน้าที่มาลงชื่อเท่านั้น แต่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติที่ประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งต้องมีหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมายด้วย อีกทั้งต้องมีบทบัญญัติที่แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้เข้าใจได้ว่ามีความต้องการจะให้รัฐสภาออกกฎหมายในเรื่องใด

##### 3.4.1.2 หลักเกณฑ์การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาพิจารณา จะต้องมิเอกสารหลักฐานฯ ต่างที่ครบถ้วนเสนอต่อประธานรัฐสภา ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภา แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อ และผู้แทนการเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งแบบเอกสารหลักฐานแสดงตนได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัว

ประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการออกให้โดยมีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

ภายหลังได้มีการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ทางสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะดำเนินการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อจัดให้มีการตรวจสอบรายชื่อว่าเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือไม่ โดยจะปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องก็เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบว่าตนเป็นผู้ได้ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาพิจารณาหรือไม่ โดยหากผู้มีชื่อมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยแล้ว ก็มีสิทธิคัดค้านต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการลบชื่อออกจากบัญชีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่หากไม่มีการคัดค้านจนกระทั่งล่วงพ้น 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศก็จะถือว่าผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีที่มีการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ เรียบร้อยแล้ว หากพบว่าจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้คือ 50,000 รายชื่อ ประธานรัฐสภาจะแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทราบเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมต่อไป

#### 3.4.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสามารถร้องขอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างครบถ้วนอยู่แล้ว โดยการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100 คน ยื่นคำขอพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จัดเตรียมไว้ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งรับคำร้องขอมาแล้ว ก็จะดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารต่างๆ ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบและมาร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะต้องแสดงตนพร้อมบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากำหนด และเมื่อมีการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะจัดส่งรายชื่อพร้อมเอกสารประกอบการ

เข้าชื่อเสนอกฎหมายมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อรวบรวมทุกจังหวัดเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

#### 3.4.1.4 บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ยังคงมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ 2 กรณี คือ กรณีกระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ หรือกระทำการขัดขวางการดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับในอัตราที่กำหนด เป็นการวางบทกำหนดโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง และเป็นการคุ้มครองกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สามารถกระทำไปได้อย่างเรียบร้อยและบรรลุเป้าหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกกฎหมายลูกเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่กลไกตามกฎหมายยังคงกล่าวยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนบางประการ จนกระทั่งมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและออกกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาลูกที่เกิดขึ้น รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

#### 3.4.2 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บังคับใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 โดยเป็นกฎหมายลำดับรองที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้จะแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ดังนี้

##### 3.4.2.1 จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายเดิมกำหนดไว้ที่จำนวน 50,000 คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ตามกฎหมายใหม่กำหนดไว้ที่ 10,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว

### 3.4.2.2 หลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแสดงตนพร้อมหลักฐานแสดงตนและสำเนาหลักฐานนั้นประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งต่อรัฐสภา โดยกฎหมายเดิมกำหนดให้ต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน แต่ตามกฎหมายใหม่กำหนดไว้เพียงเฉพาะสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น จึงทำให้การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนมีความสะดวกขึ้นมาในระดับหนึ่ง

### 3.4.2.3 ช่องทางการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายเดิมนั้นนอกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะดำเนินการเองแล้ว สามารถขอรับความช่วยเหลือในการรวบรวมชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่กลไกตามกฎหมายใหม่มีช่องทางให้ประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือได้ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภา โดยผู้ริเริ่มตามกฎหมายสามารถยื่นคำร้องขอไปยังสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นใด ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ภายหลังจากมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการได้จากกองทุนพัฒนาการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้อีกช่องทางหนึ่ง แต่กฎหมายดังกล่าวได้ตัดช่องทางเดิมที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาช่วยเหลือในกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกไป นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงวิธีการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แต่เดิมให้ปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ ที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เปลี่ยนเป็นการประกาศรายชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปโดยตรง

### 3.4.2.4 บทกำหนดโทษ

กฎหมายใหม่ได้มีการแก้ไขบทกำหนดโทษและบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเดิม กล่าวคือ กรณีมีการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมเข้าชื่อ หรือไม่ร่วมเข้าชื่อ หรือให้ถอนชื่อ ด้วยการให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน หรือด้วยการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม ต้องระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับตามที่กำหนด และในกรณีมีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้มีผู้หลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แท้จริง ต้องระวางโทษตามที่กำหนดกำหนด โดยตัดบทกำหนดโทษตาม

กฎหมายเดิมในเรื่องการขจัดวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกไป ทำให้เห็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายในเรื่องโทษทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการป้องกันการขจัดวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไปเป็นการป้องกันการแอบอ้างหรือการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปร่วมเข้าชื่อหรือไม่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่สวนทางกันอย่างสิ้นเชิง

ตามที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ในหัวข้อ 3.4.1 และหัวข้อ 3.4.2 แล้วขอเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองฉบับดังนี้

**ตารางที่ 3.2** เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2556

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คน	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน กรณีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ 10,000 คน กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ
เรื่องที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พร้อมด้วยบันทึก หลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
กระบวนการริเริ่ม	ประชาชนร่วมเข้าชื่อกันเอง หรือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อ	ผู้ริเริ่ม 20 คน เป็นผู้ดำเนินการเข้าชื่อ โดยต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยบันทึกหลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ เสนอต่อประธานรัฐสภาพิจารณา ก่อนดำเนินการรวบรวมรายชื่อ

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2556
หลักฐาน ประกอบการ เข้าชื่อกฎหมาย	สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและ สำเนาทะเบียนบ้าน	สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ในการ สนับสนุน	คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายตามที่มีผู้ริเริ่ม 100 คน ร้องขอ	สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กรณีจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ภาค ประชาชน และกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองกรณีสนับสนุนค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการ
โทษ ทางอาญา	ผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจตาม กฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวาง การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุก 1 ถึง 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ	1) ผู้ใด ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มี สิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจหรือหลอกลวง บังคับ บงกชัญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย รวมลงชื่อ หรือไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท 2) ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่า นั้นเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็น ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.4.3 องค์การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิประชาชนในการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่ามีหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

#### 3.4.3.1 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อันมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย<sup>35</sup> ดังนี้

1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

5) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอันเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่หลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชน โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

1) บทบาทตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเมื่อมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไป ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยกลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542 ซึ่งจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 235.

จังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ ทราบว่าจะมีการเสนอกฎหมายเรื่องใด ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องลงชื่อตามเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดประกาศกำหนด โดยกำหนดระยะเวลาไว้ในการเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันประกาศจากนั้นเมื่อครบระยะเวลาที่ประกาศให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรวบรวมรายชื่อพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรณีที่รวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอรายชื่อและหลักฐานต่างๆ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอ ส่งให้ประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผ่านการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ ประกอบด้วย

(1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายพรม ติชวัน กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2542) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 64,368 คน

(2) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ. .... (นายเงิน ไชยวิกรมงคล กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2543) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 9,831 คน

(3) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. .... (นายสุวิทย์ นิคมภักดิ์ กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2545) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 980 คน

(4) ร่างพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ. .... (นายอุดม สมประสงค์ กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2545) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 18,899 คน

(5) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. .... (นายชีวิน ชายชีวินลิขิต กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2546) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 3,205 คน

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลไกการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประสบความสำเร็จในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียง 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นอกนั้นพบว่าไม่สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ตามจำนวนที่รัฐ

2) บทบาทตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนให้กระทำได้ง่ายขึ้น กล่าวคือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 50,000 คน ลดลงเหลือ



10,000 คน ตามมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรายละเอียดต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกว่าจะมีการตรากฎหมายดังกล่าว ก็ได้ล่วงเลยระยะเวลากว่า 6 ปี โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายเหมือนเช่นที่ผ่านมา ถือว่าเป็นการตัดช่องทางในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่สำคัญช่องทางหนึ่งออกไป โดยไม่ได้มอบบทบาทให้ให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดทดแทน

#### 3.4.3.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานราชการมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในงานธุรการและงานสนับสนุนกิจการต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการกร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประชาชนก่อนเสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา แต่ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 3.4.3.4 สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง (ในส่วนของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง)

สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกองทุนพัฒนาการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติประชาชนที่จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง แต่ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 ภายหลังยุบสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาได้มีการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ทำให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองยังไม่เคยมีการอนุมัติเงินสนับสนุนสำหรับกิจกรรมในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน อีกทั้งในการสนับสนุนดังกล่าวเป็นเพียงการสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการช่วยเหลือในเรื่องกระบวนการ

#### 3.4.3.4 สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้

การกำกับดูแลของประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย<sup>36</sup>

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้รัฐจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายนั้น ในกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย<sup>37</sup>

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายตามเจตนารมณ์ตามมาตรา 81 (3) และมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กล่าวคือ การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553. มาตรา 22.

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

๑.ล๑

มาตรา 308 ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ.”

ปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างพระราชบัญญัติ หรือ การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการ ดังนี้<sup>38</sup>

- 1) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 2) หลักความเป็นอิสระ
- 3) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
- 4) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย
- 5) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- 6) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- 7) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศ

และอารยประเทศ

และยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญไว้ กล่าวคือ มีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ วิจัยหรือสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการ วางเป้าหมาย นโยบาย มาตรการ หรือแผนงานต่างๆ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของ ประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนทุกภาคส่วน โดยเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย การแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย แผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหาร ราชการแผ่นดิน เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กฤษฎีกาตาม รัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และที่สำคัญคือมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการ ดำเนินการในการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนด<sup>39</sup>

โดยสรุปแล้วพบว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับเสนอกฎหมายโดย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน 2 ประการ คือ

- 1) ให้ความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา
- 2) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 4.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 19.

การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมาพบว่าได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชน ดังนี้

1) ให้ความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

นับแต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 และเริ่มมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้นพบว่า ในปี พ.ศ. 2555-2556 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอทั้งสิ้น 10 เรื่อง จำแนกได้ดังนี้<sup>40</sup>

(1) ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 5 เรื่อง ประกอบด้วย

- (1.1) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....
- (1.2) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ....
- (1.3) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ....
- (1.4) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ....
- (1.5) ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 ได้รับความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปี พ.ศ. 2556 ส่วนลำดับที่ 4 และลำดับที่ 5 ตกไป เพราะเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556

(2) ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 10 เรื่อง ประกอบด้วย

- (2.1) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ....
- (2.2) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....
- (2.3) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ....
- (2.4) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- (2.5) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 ได้รับความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปี พ.ศ. 2558 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนลำดับที่ 4 ตกไปเพราะ

<sup>40</sup> คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. รายงานประจำปี 2556 และ รายงานประจำปี 2557.

สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2556 และลำดับที่ 5 วุฒิสภายับยั้งและตกไปด้วยเหตุยบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556

2) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 28 เรื่อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้คำปรึกษาและสนับสนุนในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2555 เพื่อรองรับภารกิจตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 พบว่ามีประชาชนขอรับคำปรึกษาและการสนับสนุนการดำเนินการจำนวนทั้งสิ้น 28 เรื่อง ดังนี้<sup>41</sup>

- (1) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ....
- (2) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ....
- (3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....
- (4) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....
- (5) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ....
- (6) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ....
- (7) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- (8) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- (9) ร่างพระราชบัญญัติสมุนไพรมหาชาติ พ.ศ. ....
- (10) ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ....
- (11) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ....
- (12) ร่างพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. ....
- (13) ร่างพระราชบัญญัติชวานาไทย พ.ศ. ....
- (14) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ....
- (15) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
- (16) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- (17) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ....
- (18) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ....

<sup>41</sup> คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. รายงานประจำปี 2557. น. 137-147.

- (19) ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ....
- (20) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....
- (21) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....
- (22) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....
- (23) ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ....
- (24) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....
- (25) ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....
- (26) ร่างพระราชบัญญัติผู้ลี้ภัย พ.ศ. ....
- (27) ร่างพระราชบัญญัติกิจการสลากเพื่อสังคม พ.ศ. ....
- (28) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ปัญหาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นพบว่า ปัญหาอุปสรรคมิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ขั้นตอนหรือกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น แต่เมื่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ดำเนินการผ่านกระบวนการต่างๆ จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาได้แล้ว กลับพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชน เริ่มตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนที่ยังอยู่ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อหรืออยู่ในระหว่างที่รอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการพิจารณาลงมติรับหลักการไปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าชื่อหรืออยู่ระหว่างขั้นตอนการรอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองก็จะสูญเปล่าเพราะไม่อาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้

นอกจากนี้ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้รับการบรรจุวาระเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระแรกแล้ว แต่มีโอกาที่จะได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรด้วยการลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ผลคือทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และยังรวมถึงกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจนไม่คงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้ร่วมกันแสดงเจตนาเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ กรณีต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการผลักดันการออกกฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบนพื้นฐานแห่งสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมตลอดถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

(ฉบับคณะกรรมการข้าราชการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2557 ได้มีกฎหมายรับรองเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าว 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวพบว่ามีปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเสนอตารางเปรียบเทียบความแตกต่างในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้เห็นแล้ว ซึ่งจากการเปรียบเทียบความแตกต่างแล้วพบว่ามีประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการใน 3 ประเด็น ดังนี้

##### 4.1.1 เอกสารและหลักฐานเพื่อดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บัญญัติให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องจัดทำและรวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) เอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภาพิจารณา ก่อนดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประกอบด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติ (2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และ (5) รายชื่อผู้ริเริ่ม 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรที่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐออกให้ที่มีรูปถ่ายแสดงตนและมีหมายเลขประจำตัวประชาชน

2) เอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภาภายหลังดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติ (2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่าง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 6 (1) และมาตรา 8 วรรคสอง.



พระราชบัญญัติ (5) เอกสารกลางมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และ (6) รายชื่อผู้แทนซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่เกิน 60 คน<sup>2</sup>

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเห็นได้ว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่อาจกระทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว เนื่องจากภาระงานด้านธุรการที่ต้องจัดเตรียมเอกสารให้เกิดความพร้อมก่อนดำเนินการเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งต้องจัดเตรียมเอกสารทั้งสิ้น 5 รายการเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา และเมื่อสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้แล้ว กลุ่มผู้ริเริ่มต้องดำเนินการเตรียมเอกสารเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 รายการดังกล่าวเพิ่มเติมอีก 2 รายการคือ เอกสารกลางมือชื่อพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ลงลายมือชื่อทุกคน และรายชื่อผู้แทนของประชาชนผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งในส่วนของเอกสารรายการแรกนั้นเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่สร้างภาระให้แก่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงต้องจัดทำเอกสารสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นอย่างน้อย 10,000 ชุด และในทางปฏิบัติแล้วการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนย่อมต้องรวบรวมรายชื่อมากกว่า 10,000 รายชื่อ เพื่อป้องกันกรณีประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายชื่อและเอกสารแล้วไม่ถึง 10,000 รายชื่อ ดังนั้น ปริมาณเอกสารที่ต้องรวบรวมเสนอต่อประธานรัฐสภาย่อมเป็นเอกสารจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระทั้งด้านการจัดเตรียมและภาระด้านค่าใช้จ่ายที่ตามมาแม้กฎหมายจะบัญญัติให้การดำเนินการเข้าชื่อสามารถรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ให้กองทุนพัฒนาการเมืองสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนตามวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ซึ่งกิจกรรมที่สะท้อนวัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 โดยไม่มีเรื่องการใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนกระบวนการ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 9.

เข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน<sup>3</sup> ซึ่งค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนคือการจัดเตรียมเอกสารจำนวนมากตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นในการณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ หรือการจัดเวทีเพื่อทำความเข้าใจให้ประชาชนได้ตัดสินใจร่วมใช้สิทธิทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อศึกษารูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศแล้วพบว่าเพียงแค่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงลายมือชื่อเพื่อให้การสนับสนุนข้อเสนอในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่หลักสำคัญในเรื่องรูปแบบของข้อเสนอ (Form Petition) จะไม่แตกต่างกันมากนัก โดยขอเสนอของประชาชนในการริเริ่มให้มีกฎหมายต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงเท่านั้น

ฉะนั้น หากมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยลดภาระงานด้านเอกสารในส่วนที่ต้องจัดให้มีสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยอาศัยเพียงลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ก็ช่วยให้ลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารได้เป็นจำนวนมาก และทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่เป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นการลดทอนโอกาสในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน อันเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเสนอให้เพียงเอกสารหลักฐานการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเข้าชื่อที่แสดงหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก เท่านั้น ซึ่งกระบวนการเช่นนี้สามารถตรวจสอบตัวตนและสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยยึดโยงฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการในของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติหลักในคดีพิพาททางปกครองที่รวมถึงคดีที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร<sup>4</sup> ซึ่งการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนเสนอต่อรัฐเพื่อให้ตรากฎหมาย หากขั้นตอนหรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่งอันเป็นเหตุลดทอนโอกาสหรือเป็นการกีดกันการใช้สิทธิของประชาชนแล้ว จึงเป็นกรณีที่สมควรมีการปรับปรุงแก้ไข

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551, มาตรา 31 และ มาตรา 33.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (1).

มาตราในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเหมาะสมต่อไป อีกทั้งจะเป็นการกระตุ้นให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศทางทะเบียนราษฎรเชื่อมโยงกับสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนในระยะต่อไป ซึ่งเป็นช่วงเวลาในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลของประเทศไทยที่กำลังจะมาถึงนี้ด้วย

นอกจากนี้ แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เกี่ยวกับการใช้เอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้างต้นแล้ว แต่กระบวนการของประชาชนในด้านอื่นๆ ยังมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในส่วนอื่น ซึ่งมาตรา 6 วรรคสาม บัญญัติให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ได้จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับมาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดประเภทค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการของประชาชนให้ชัดเจน

#### 4.1.2 หน่วยงานสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ด้วยรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีสิทธิทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมโดยตรง แต่ในระยะแรกกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวช่วยสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อเสนอของประชาชน โดยในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยให้ช่วยดำเนินการในเรื่องการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบ 50,000 รายชื่อ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมตลอดถึงช่วยดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนต่อไป<sup>5</sup>

ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ใช้บังคับโดยตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนออกไป โดยกำหนดให้มี 2 องค์กรให้เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, หมวด 3, มาตรา 9 ถึง มาตรา 14.

ประชาชนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ<sup>6</sup> อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการให้การสนับสนุนในการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนประสงค์จะเข้าชื่อเสนอ อันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติ บันทึกลักการ บันทึกเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแท้จริงแล้วไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่แล้ว<sup>7</sup> ส่วนสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วยนั้น เป็นเพียงการเพิ่มเติมหน่วยงานเข้าชื่อขึ้นมา ซึ่งให้มีอำนาจหน้าที่เดียวกับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่มีหน่วยงานเข้าไปช่วยสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งแท้จริงแล้วการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องยากเพราะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนถึง 10,000 คน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันไม่อาจรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กำหนดและทำให้สูญเสียโอกาสในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา อันเป็นปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กรณีข้างต้นวิเคราะห์แล้วเห็นว่าควรให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบช่วยเหลือและสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อของประชาชน โดยให้ทำหน้าที่รวบรวม ตรวจสอบ และนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งรายชื่อและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการให้รัฐสภาได้นำร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนไปพิจารณาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายได้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเห็นควรให้เป็นบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มาตรา 19 (6) ได้บัญญัติให้มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเฉพาะเรื่องการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการร่างกฎหมายให้แก่ประชาชนเท่านั้น โดยยังไม่รวมถึงการดำเนินการในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้ทั้งกระบวนการ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีการดำเนินงานสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับภาคประชาชน การมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตั้งแต่ต้น

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 6 วรรคสอง.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 19 (6).

ทางจนกระทั่งถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นในชั้นรัฐสภา จะทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในช่วงเวลากว่า 4 ปี ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมา

#### 4.1.3 การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงและแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจนนำมาซึ่งการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นแนวคิดรัฐมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองสะท้อนผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องสะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมมากกว่าการควบคุม แต่เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองฉบับพบว่า ได้มีการบัญญัติโทษทางอาญาอย่างชัดเจนทำให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่า อีกทั้งยังทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization)<sup>8</sup> โดยอ้างเรื่องการปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ จนลืมนองไปว่ากลไกของรัฐนั้นไม่อาจทำการบังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งการออกกฎหมายมาโดยที่รัฐนั้นขาดความพร้อมก็ย่อมทำให้กฎหมายที่ออกมานั้นไร้ความหมาย ขาดความศักดิ์สิทธิ์

โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีมีการขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี<sup>9</sup> ซึ่งถือว่าเป็นโทษที่สูงพอสมควรเนื่องจากการกำหนดอัตราขั้นต่ำของโทษจำคุกไว้ที่ 1 ปี และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษทางอาญาโดยกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือถอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีมีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้หลงเชื่อว่าเป็นรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>8</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 10) (น.7), โดย เกียรติจิจร วัจนะสวัสดิ์, 2551, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า ผู้ร่างพระราชบัญญัติ มีเจตนาในการควบคุมมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเข้าใจว่าหากมีการบัญญัติโทษทางอาญาแล้วจะทำให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด และปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด อันจะทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแท้จริงแล้วการบังคับใช้กฎหมายจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีหน้าที่ต้องบังคับใช้กฎหมายเองโดยเคร่งครัด การบัญญัติโทษทางอาญานอกจากจะไม่ช่วยให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว อาจส่งผลร้ายต่อประชาชนบางกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอาจถูกคนอื่นกลุ่มหนึ่งใช้กฎหมายฉบับนี้ซึ่งมีโทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้ง กรณีเช่นนี้ยิ่งจะทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้าไปมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิตามกฎหมาย ซึ่งแท้จริงแล้วหากเกิดการกระทำความผิดครบตามเงื่อนไขหรือองค์ประกอบของความผิดตามที่บัญญัติไว้ สามารถบังคับใช้กฎหมายอาญาปกติในการดำเนินคดีได้ เช่นกรณีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้ในความผิดฐานปลอมเอกสารได้อยู่แล้ว<sup>10</sup> โดยมีอัตราโทษที่ต่ำกว่าโทษที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งมีความเหมาะสมและเป็นมาตรฐาน แม้เจตนารมณ์ในการบัญญัติโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นการเฉพาะเนื่องจากต้องการให้มีโทษหนักขึ้นสำหรับการกระทำความผิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติโทษอาญาควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารก็ควรบังคับตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนกรณีการให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือการหลอกลวง ชูเชิญ หรือบังคับ หรือใช้อิทธิพลคุกคามอย่างใดๆ ต่อประชาชนที่จะใช้สิทธิในทางการเมือง รัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองอยู่แล้วในฐานะพลเมืองของรัฐ หากกฎหมายอาญายังไม่ครอบคลุมก็สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาต่อไป เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาที่มีความเป็นเอกภาพ จึงไม่ควรมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อแล้ว การกำหนดฐานความผิด องค์ประกอบความผิด หรืออัตราโทษอาจยังไม่เหมาะสม และยังทำให้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีคุณลักษณะส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นกฎหมายที่คอยควบคุม อันอาจทำให้ประชาชนเกรงกลัวการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 264.

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

ในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขบางประการซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ กรณีร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>11</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญในการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเป็นการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือการกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเงินตรา<sup>12</sup>

หลักการที่มาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนนั้น สืบเนื่องจากรัฐมีหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศที่มีรายได้หลักจากภาษีของประชาชน โดยในแต่ละปีรัฐมีหน้าที่กำหนดรายจ่ายงบประมาณของแผ่นดินซึ่งรัฐจะต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ดังนั้น การจะใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินอย่างไร จำนวนเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับทราบและให้ความยินยอมในฐานะตัวแทนของประชาชน ซึ่งมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขอบเขตของการเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ 4 เรื่องหลัก คือ ภาษีอากร การรับหรือจ่ายเงินแผ่นดิน การกระทำที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเรื่องเงินตรา โดยในแต่ละเรื่องจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ อันสะท้อนมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักอำนาจริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร โดยที่อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาต้องกระทำโดยรัฐบาลเท่านั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีอากร การรับหรือจ่ายเงินแผ่นดิน การกระทำที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเรื่องเงินตรา จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้คำรับรองจึงจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 142 วรรคสอง.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคหนึ่ง.

พิจารณาได้<sup>13</sup> ซึ่งแต่เดิมการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนนั้นกำหนดไว้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี” แต่มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ กลับมิได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาได้ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น จึงเห็นว่าแต่เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเฉพาะที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ไม่เกิดปัญหากรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ประชาชนผู้มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอไม่ได้รับการพิจารณาจากนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คำรับรองก่อนเสนอรัฐสภาพิจารณา<sup>14</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจริเริ่มทางการคลังหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินจะเป็นของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวเห็นว่าควรมีขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร ศาลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ตามเจตนารมณ์หรือเจตจำนงที่อาศัยช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ต้องอนุวัติการให้เป็นไปตาม

<sup>13</sup> จาก *ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 97), โดย ปิยวรรณ บุญยิ่ง, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 และมาตรา 170.



บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup> แต่จากข้อเท็จจริงพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้”<sup>16</sup> จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้คือภายในวันที่ 24 สิงหาคม 2551 แต่ปรากฏเมื่อระยะเวลาล่วงเลยมามากกว่า 7 ปี ก็ยังไม่มีมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เพียงการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ออกมาบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้นตามบทเฉพาะกาลมาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาเป็นของตนเองนั้น ไม่ใช่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญละเลยไม่ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในฐานะที่ศาลมีอำนาจเสนอได้ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งแท้จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... (ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว 2 ครั้ง โดยครั้งแรกประธานศาลรัฐธรรมนูญ (นายชัช ชลวร) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2551<sup>17</sup> ซึ่งอยู่ในกรอบระยะเวลาดำเนินการหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 จะต้องพิจารณา เมื่อมีการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วกลับไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายใช้บังคับแต่อย่างใด จนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 และมีการเลือกตั้งทั่วไปจนได้สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 ศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งในช่วง

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 216 วรรคหก.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 300 วรรคท้าย.

<sup>17</sup> หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร 0001/380 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2551 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... (เสนอโดย นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ).

เดือนมีนาคม 2555 แต่ด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการเพิ่มเติมเรื่องพนักงานคดีศาลรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง แต่ปรากฏอีกว่าเมื่อได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตั้งแต่ปี 2555 จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 นายกรัฐมนตรี ยังไม่ได้พิจารณาให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการได้ จนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปอีกเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้เห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจเสนอได้ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จได้ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดและล่วงเลยเวลาจนกระทั่งมีการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กว่า 7 ปี ที่ผ่านมา กระบวนการนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เลย ด้วยมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่นายกรัฐมนตรียังไม่มีการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรอง หรือไม่ให้คำรับรอง หรือยังไม่พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอย่างไรก็ได้ ซึ่งไม่น่าจะถูกตั้งข้อสงสัย กรณีเช่นนี้ย่อมอาจถือได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นเสมือนการใช้อำนาจฝ่ายบริหารไปยับยั้งการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติวิธีการหนึ่งด้วย

กรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่มีการพิจารณาให้คำรับรองพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 คนอีกด้วย โดยข้อเท็จจริงพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ด้วยเป็นร่างพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อนที่จะนำมาบรรจุระเบียบวาระสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยพบว่า ในระหว่างที่มีสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 ประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งนายกรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาให้คำรับรองจำนวน 12 ฉบับ<sup>18</sup> จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ตกไปทั้งหมด กรณีดังกล่าวไม่แตกต่างจากปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งกฎหมายตกไปด้วยเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่ต้นทาง ไม่ว่าจะเป็นครณีที่ถือว่านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนหรือไม่ก็ตาม แต่ก็เป็นครณีที่แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งแล้วว่า กรณีนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองด้วยวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีปัญหา หากปล่อยไว้เช่นนี้กระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาชนจะไม่เกิดความเข้มแข็งและไม่สามารถเสนอเจตจำนงในการมีกฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามความต้องการของตนเองได้อย่างที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสไว้ให้นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

กรณีเช่นนี้เห็นว่า การเปิดช่องทางหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะเป็นช่องทางที่เป็นความหวังของประชาชนได้ ต้องแก้ไขปัญหาคอขวดบางประการเพื่อให้เกิดการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง โดยกรณีพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีนั้นเห็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาไว้ ซึ่งอาจไม่ต้องกำหนดไว้เร่งรัดเกินไป เนื่องจากกระบวนการทางปฏิบัติของรัฐบาล เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมีขั้นตอนปฏิบัติของฝ่ายบริหารในการพิจารณา กล่าวคือ ขั้นแรกต้องส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา หากส่วนราชการเห็นว่าไม่ควรให้คำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะแจ้งให้นายกรัฐมนตรี

<sup>18</sup> สุณี ไชยรส. รองประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. *สถานะนิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และ ครม. กับบทบาทสานต่อเจตนารมณ์ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557, จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย <http://www.lrct.go.th/th/?p=12150>.

พิจารณาไม่ให้นำรับรองก่อนแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป แต่กรณีที่ส่วนราชการ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่าควรให้นำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะเสนอ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) พิจารณาให้ความเห็นชอบ หาก คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้นำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะแจ้งมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หาก คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้ลงนามรับรอง นายกรัฐมนตรีก็จะลงนามให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าว แล้วจึงเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป<sup>19</sup>

จากกระบวนการพิจารณาให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเห็นได้ว่า มีขั้นตอนหลายขั้นตอนก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งต้องผ่านความเห็นของส่วนราชการ คณะกรรมการประสานงานสภา ผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงจะให้นำรับรองได้ ขั้นตอนของทางราชการเช่นนี้ เป็นอุปสรรคในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ด้วย หลักการริเริ่มทางการเมืองของรัฐ ขั้นตอนการพิจารณาเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีเหตุผลรับฟัง ได้ว่าเหตุใดต้องกำหนดกระบวนการกลั่นกรองไว้หลายขั้นตอน แต่อย่างไรก็ตาม แต่ละ กระบวนการควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเพื่อมิให้เป็นข้อจำกัดในการกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน เพราะหากเป็นกรณีนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้นำรับรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะแจ้งให้ตัวแทนประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบต่อไป กรณีเช่นนี้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาจนำร่างไปพิจารณาทบทวน โดยอาจปรับปรุงในส่วนที่ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ ใช้จ่ายเงินของรัฐออกไปเพื่อมิให้ถูกตีความว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะทำให้ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อไม่มี การกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาและไม่มีการพิจารณาใดๆ จากนายกรัฐมนตรี ประชาชน ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติย่อมไม่อาจทราบได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นมีข้อขัดข้อง ประการใด สมควรมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรเพื่อให้สามารถเดินหน้าเสนอสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาได้

ฉะนั้น จึงเห็นว่าควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้นำรับรองของ นายกรัฐมนตรีกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

<sup>19</sup> ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย (น. 108-109). เล่มเดิม.

เข้าชื่อเสนอ หรือแม้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้ การกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ฝ่ายบริหารจะมีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอย่างรอบคอบ จึงเสนอให้กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาไม่เกิน 180 วัน นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเห็นว่าขั้นตอนการพิจารณาของส่วนราชการ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวม 3 ขั้นตอน ควรใช้เวลาในการพิจารณาไม่เกินขั้นตอนละ 60 วัน ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาเดียวกับที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วภายใน 30 วัน และขยายได้อีกไม่เกิน 30 วัน รวมเป็น 60 วัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกรอบเวลามาตรฐานเดียวกัน และหากฝ่ายบริหารและนายกรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยไม่ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี กรณีเช่นนี้นอกจากจะเป็นการลดปัญหาอุปสรรคในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน กรณีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังเป็นการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารและนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าฉบับใดต่างให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรศูนย์รวมของตัวแทนประชาชนในทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาก็เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละระบบแล้ว แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดมีรูปแบบใดบ้าง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกระบบนี้ถือเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้งแม้จะถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งเขตหนึ่งเขตใด แต่เมื่อรวมกันเป็นสภาผู้แทนราษฎรแล้วย่อมถือว่าเป็นสภาตัวแทนของประชาชน การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย<sup>20</sup> ดังนั้นการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนประชาชนชาวไทยจึงต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งการแสดงเจตนาที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านกลไกหรือช่องทางต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นพบว่า ในระหว่างที่ประชาชนได้ริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรืออยู่ระหว่างการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยเฉพาะกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วกล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรหรือวิปรัฐบาล (Whip) จะทำหน้าที่กั้นกรองและจัดลำดับความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ภาคประชาชนไม่อาจเข้าถึงข้อมูลหรือรับรู้ความเคลื่อนไหวในการดำเนินการใดๆ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่วิปรัฐบาลได้จัดลำดับและเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องเสนอใหม่ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวาระแรก ซึ่งร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างที่ภาคประชาชนกำลังเริ่มดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งกระบวนการของภาคประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติก็มีขั้นตอนที่ยู่ยากหลายขั้นตอนพอสมควร กล่าวคือ เมื่อจะดำเนินการริเริ่มการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องมีผู้ริเริ่มไม่น้อยกว่า 20 คน แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการ บันทึกเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้ริเริ่มจำนวน 20 คน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 149 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 122.

เพื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่กำลังจะดำเนินการเข้าชื่อเสนอนั้นมีหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หากไม่เกี่ยวข้อง ประธานรัฐสภาต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบและส่งเรื่องคืน ซึ่งจะยังไม่อาจไปดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบ 10,000 รายชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่ต้องแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เป็นผู้ริเริ่มมีหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสียก่อน แล้วยื่นต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง เมื่อประธานรัฐสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนภายในสิบห้าวัน ผู้ริเริ่มจึงจะไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกระบวนการชักชวนเพื่อให้มาลงลายมือชื่อนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย และกว่าจะได้รายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจใช้ระยะเวลายาวนาน และหากรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนแล้วและเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองเสียก่อน จึงจะส่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่มาจากกรเข้าชื่อของประชาชนไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอให้พิจารณารับหลักการในวาระแรก ซึ่งกระบวนการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีก็ยังมีประเด็นปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ว่านายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองเมื่อใด ดังนั้น กว่าที่ร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนจะได้รับบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการในวาระแรกนั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจมีการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ หรือที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อร่วมกันเสนอไปแล้ว ซึ่งเมื่อมีการรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก จนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่รับหลักการไปแล้วนั้นจะผ่านความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ หรือตกไปด้วยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม หรือวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติในวาระแรก หรือกรณียุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้จึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันได้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการร่วมกันแสดงเจตนาเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว รัฐสภาในฐานะองค์กรมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรเปิดโอกาสให้ร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนได้เข้าสู่การพิจารณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดขั้นตอนไว้ชัดเจนแล้วว่า หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณา ต้องมีผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอ ดังนั้น หากประชาชนมีความริเริ่มที่จะเสนอกฎหมาย ประธานรัฐสภาย่อมทราบความเจตจำนงของประชาชนอยู่แล้วเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ริเริ่มต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเสียก่อน เมื่อประธานรัฐสภาทราบความแล้วร่างพระราชบัญญัติเรื่องหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายของประชาชน หากในขณะนั้นคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างดำเนินการเข้าชื่อของประชาชน ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งมีอำนาจในการสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรใช้อำนาจโดยการยังไม่สั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อของประชาชน หรืออยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบเอกสาร หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีกรณีร่างพระราชบัญญัติของประชาชนเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อใดก็ตามที่ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการเข้าชื่อของประชาชนได้มีการดำเนินการเรียบร้อยแล้วและเสนอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับเจตจำนงของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างของรัฐสภาที่ผ่านมาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง<sup>21</sup> และด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งจากมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับมติเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสียงข้างมากดังกล่าวนี้จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อันเนื่องมาจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภา ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีแนวโน้มและทิศทางไปในแนวทางเดียวกับทิศทางหรือนโยบายของคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว โดยทางปฏิบัติของการทำงานร่วมกันระหว่าง

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 89 วรรคหนึ่ง.



คณะรัฐมนตรีกับประธานสภาผู้แทนราษฎร จะมีคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ประสานงานและสื่อสารแนวทางการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลทราบอยู่แล้ว ซึ่งรวมถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลด้วยเช่นกัน การปล่อยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้ดุลพินิจอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่เงื่อนไขของกฎหมายใดควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมอันนำไปสู่การไม่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

ฉะนั้น จึงควรมีการพิจารณากำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาสั่งบรรจุหรือไม่บรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบในหลักการวาระแรก ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติของผู้ริเริ่มอยู่ในระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรืออยู่ในระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกหลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยรายชื่อของผู้ริเริ่มการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้ว ประธานรัฐสภาในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับอื่นที่มีหลักการและเนื้อหาในทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อของประชาชนมิได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เสนอได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กรณีเช่นนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เลยโดยไม่ต้องรอร่างพระราชบัญญัติของประชาชน

ข้อเสนอข้างต้นนี้ เป็นการเพิ่มกลไกการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่ทำให้กลไกอื่นที่เป็นปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับการแก้ไขปัญหาไปด้วย เช่น หากร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน トラบใดที่นายกรัฐมนตรียังไม่ให้คำรับรอง ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีย่อมไม่อาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการได้ อันเป็นการบังคับโดยอ้อมให้นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฝ่ายบริหารให้

เร่งดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงิน โดยไม่ละเลยจนทำให้เจตจำนงของประชาชนไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่าย นิติบัญญัติ หรือในกรณีร่างพระราชบัญญัติของประชาชนอยู่ระหว่างการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ เสนอ หากกลไกของรัฐช่วยส่งเสริมให้สามารถรวบรวมรายชื่อของประชาชนได้รวดเร็วตามจำนวน ที่กฎหมายกำหนด ก็จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้เร็วขึ้น ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาในประเด็น ดังกล่าวเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้กลไกอื่นที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชน ได้รับการแก้ไขปัญหาไปในตัวอีกด้วย

#### 4.4 วิเคราะห์ปัญหาการลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ด้วยอำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การทำหน้าที่ของทั้งสองสภาก็อยู่บนหลักการพื้นฐานของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างใดๆ ต้องพิจารณาถึงประโยชน์และความต้องการของ ประชาชนเป็นที่ตั้งด้วย

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ วาระรับหลักการ วาระพิจารณารายมาตรา โดยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ และวาระให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นวาระขั้นสุดท้าย ของการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เมื่อร่างพระราชบัญญัติ ฉบับใดเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากจะได้รับการพิจารณาในวาระต่อไปจนถึง การพิจารณาของวุฒิสภา ต้องผ่านความเห็นชอบในหลักการของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ซึ่งการ ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายไม่ อาจบัญญัติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกทางใดทางหนึ่งได้ มีเช่นนั้นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นเพียงเครื่องจักรที่ไม่อาจใช้ความคิดหรือดุลพินิจตัดสินใจในเรื่องทาง การเมืองที่เป็นประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกเป็นเพียงจุดเริ่มต้น ภายหลังจากที่กระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายเป็นผลสำเร็จจนได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอสภา ผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่การใช้สิทธิของประชาชนทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายมิได้เพียงร่วมกันเข้าชื่อและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาแล้วเสร็จไป กระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง ย่อมหมายถึงรัฐสภาได้เห็นชอบร่าง

พระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอ แต่ก็ปรากฏให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มิได้หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติทุกเรื่องจะได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นางสาววิไลวรรณ แซ่เตีย กับประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้เสนอ) ถูกสภาผู้แทนราษฎรตีตกด้วยการลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีกับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่หลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกัน แม้ว่าอาจมีความแตกต่างกันบ้างในบางประเด็น แต่หาใช่สาระสำคัญถึงกับต้องลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชน เป็นเหตุให้ร่างดังกล่าวตกไป อันเป็นการยับยั้งเจตจำนงของประชาชนด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นดังกล่าวนอกจากจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปจนตลอดสายแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชั้นพิจารณารายมาตราที่สิ้นสุดไปด้วย เนื่องจากตัวแทนของภาคประชาชนจะไม่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และนอกจากนี้ เจตจำนงหรือเจตจำนงของประชาชนที่ถ่ายทอดผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก็จะไม่ถูกนำไปพิจารณาและบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะถือว่าร่างนั้นตกไปแล้วด้วยมติสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาอุปสรรคอย่างมากในกระบวนการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะไม่อาจนำเจตจำนงของประชาชนไปบัญญัติไว้ในกฎหมายได้ และเมื่อตกไปแล้วก็ไม่อาจนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรได้อีกจนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอจะผ่านความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมาย ประชาชนจึงจะริเริ่มดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่อีกครั้งเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เพิ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีฉบับนั้นหรือไม่ หากว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา<sup>22</sup> ย่อมแสดงให้เห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติของ

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 145.

คณะรัฐมนตรีจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบหรือถูกลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีช่องทางที่เปิดโอกาสให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับมาพิจารณาลงมติอีกครั้งโดยที่ประชุมใหญ่รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่พบว่าไม่เปิดโอกาสให้กับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทั้งที่สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้เช่นเดียวกัน และกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำเนียบการได้โดยง่ายกว่าประชาชนจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้นั้นมีกระบวนการและขั้นตอนจำนวนมาก แต่เมื่อใดที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติของประชาชนแล้ว ก็ถือว่าตกไปทันที หากยังประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง ต้องริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ใหม่ทั้งหมดซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนยุ่งยากที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงดังที่ได้วิเคราะห์และเสนอแนะไปแล้วแต่ต้น

จากการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกาพบว่า ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรืออาจเรียกว่าได้อีกประการหนึ่งว่าเป็นกระบวนการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีกฎหมาย (Initiative Process) เมื่อได้มีการดำเนินการรวบรวมรายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับชื่อเรียกร้องของประชาชน กรณีเช่นนี้ชื่อเรียกร้องของประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติ (Referendum) หรือในบางรัฐแม้สภาจะเห็นชอบด้วยกับชื่อเรียกร้องของประชาชนจำนวน ก็ยังคงต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติเช่นกัน ถือเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องของประชาชนโดยประชาชนเอง

ประเด็นปัญหากรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอที่ได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อประชาชนจำนวนหนึ่งแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเสนอกฎหมายแล้วก็ควรเปิดโอกาสให้ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับการพิจารณาต่อไป โดยในขั้นแรกหากสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ควรให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งเช่นเดียวกับกรณีที่ให้รัฐสภาพิจารณายืนยันร่างพระราชบัญญัติอยู่ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาเห็นชอบหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนแล้ว โอกาสที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติย่อมเกิดขึ้นได้โดยอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จริง อันจะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชนในการเข้าไปเป็นกรรมาธิการเพื่อผลักดันร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป

นอกจากนี้ เห็นควรให้นำหลักเรื่องอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชนของต่างประเทศมาปรับใช้ โดยกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้รับความเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตกไป ให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับไปถามความต้องการของประชาชนโดยการลงประชามติ เพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าต้องการมีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยึดร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลักหรือไม่ ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกาต่างได้นำหลักการนี้มาใช้ในเรื่องนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกระบวนการลงประชามติค่อนข้างมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้งบประมาณจำนวนมาก หากปล่อยให้มีการลงประชามติบ่อยครั้งจะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณและภาระด้านการบริหารจัดการหลายด้าน จึงเห็นว่ากระบวนการทำประชามติกรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการหรือไม่เห็นด้วย อาจจัดให้มีการลงประชามติปีละ 1 ครั้ง หรืออย่างน้อยที่สุดคือจัดให้มีการลงประชามติในคราวที่จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะเป็นเวลาไม่เกินสี่ปีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะถูกยับยั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร หากผ่านความเห็นชอบจากการทำประชามติ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะได้กลับเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาอีกครั้งในฐานะร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอโดยผ่านความเห็นชอบจากประชาชนเสียงส่วนใหญ่แล้วถือว่าสมควรได้รับการพิจารณาตราเป็นกฎหมายต่อไป

ดังนั้น จึงเสนอให้กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้มีการรวบรวมรายชื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าเห็นควรรับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณาหรือไม่ และหากรัฐสภายังมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณา ให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับไปถามประชาชนว่าควรให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนหรือไม่ โดยผ่านการลงประชามติ ซึ่งถือเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Final) โดยประชาชนทั่วประเทศ อันเป็นกลไกการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงที่สุดการบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รวมระยะเวลากว่า 17 ปี เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงทางการเมืองมากขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะแต่สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนที่ผ่านมาเท่านั้น โดยได้ให้สิทธิประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ของในการออกกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย โดยตลอดระยะเวลาแห่งการได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นโดยประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอยื่นเป็นข้อเสนอมาแล้วมากกว่า 60 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อเสนอตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวม 16 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อเสนอตามมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวม 47 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องจะให้สิทธิโดยกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ในฐานะพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่กลับพบปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลให้การใช้สิทธิของประชาชนไม่สามารถบังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ไม่สามารถผลักดันเจตจำนงของประชาชนโดยการผลักดันร่างพระราชบัญญัติของประชาชนให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งตลอดระยะเวลา 17 ปี มีร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ จนกระทั่งออกบังคับใช้เป็นกฎหมายได้เพียง 8 ฉบับเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนได้รับการพิจารณาผ่านเป็นกฎหมายใช้บังคับเพียงฉบับเดียว คือ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เสนอโดย นางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์

กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน 52,837 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติ โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับการพิจารณาผ่านเป็นกฎหมายเพียง 7 ฉบับเท่านั้น ประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 (2) พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556 (3) พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. 2556 (4) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (6) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และ (7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

การได้รับพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติจนประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายข้างต้นนั้น ไม่ได้หมายความว่าเนื้อหาของกฎหมายเป็นเนื้อหาที่ประชาชนเสนอทั้งหมดเพราะในการพิจารณาร่างแต่ละฉบับจะมีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบ ในการพิจารณาทุกครั้ง ยกเว้นพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556 เพียงฉบับเดียวที่ไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาควบคู่ไปด้วย แต่การพิจารณาก็ยังคงอยู่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติเข้าไปเป็นกรรมวิธีการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่ก็มีจำนวนสัดส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมเพียงหนึ่งในสามของ คณะกรรมการวิสามัญทั้งหมด เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการวิสามัญแล้ว ก็จะเสนอกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มกลับไปใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีที่เสนอเป็นหลัก โดยอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายของรัฐบาล ทำให้สาระสำคัญบางประการที่ คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแล้วไม่ถูกนำไปเสนอต่อวุฒิสภานำลำดับต่อไป

นอกจากนี้ ปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังมีกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงดังกล่าว ซึ่งกฎหมายควรเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการบางประการที่เป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ผลของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนศึกษากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐาน และแนวทางการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมทั้ง

กระบวนการนิติบัญญัติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย ในกรณีนี้ ผู้เขียนได้สรุปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะเกิดประโยชน์แก่การร่างกฎหมาย มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(1) ขั้นตอนในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ หากสิทธิที่เปิดโอกาสให้มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยุงยากซับซ้อนหรือสร้างภาระโดยไม่จำเป็น อาจทำให้ประชาชนเลือกหรือตัดสินใจที่จะไม่ใช้สิทธิดังกล่าวได้ รวมถึงจะทำให้กระบวนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทางตรงไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ลดขั้นตอนหรือลดเงื่อนไขบางประการลง จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิได้โดยง่าย

(2) กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนยังมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐส่วนต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุน แต่ไม่ได้บังคับว่าต้องใช้กลไกรัฐเท่านั้น หากกลไกของภาคประชาชนในบางกลุ่มมีความเข้มแข็งและมีความเป็นเอกภาพในเรื่องนั้นอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ แต่สำหรับภาคประชาชนบางกลุ่มที่ยังไม่มีความเข้มแข็งหรือมีพลังในการขับเคลื่อนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงสมควรกำหนดบทบาทของภาครัฐให้เข้าไปช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเห็นควรให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรหลักเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แทนบทบาทเดิมที่เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เงินกองทุนภาคพลเมืองในการออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

(3) ไม่ควรมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะ โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นของการส่งเสริมสิทธิของประชาชนมากกว่าเป็นการควบคุมหรือกำกับพฤติกรรมของคนในสังคมดังเช่นกฎหมายอาญา หากการกระทำใดเป็นว่าไม่ถูกต้องและสมควรมีการบัญญัติ



ไว้เป็นฐานความคิดและมีโทษทางอาญา ก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญาในมาตราที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาและโทษทางอาญา

## 2) ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้ประชาชนจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเป็นกฎหมายที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของแผ่นดินก็ตาม แต่ประชาชนก็ได้ใช้สิทธิตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติคือเสนอเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งสิ้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินไปแล้ว แม้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาจะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรอง ก็ควรมีกรอบการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมเพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจไปยับยั้งกระบวนการขับเคลื่อนการเสนอกฎหมายของภาคประชาชน

กรณีดังกล่าวเห็นว่า การพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีควรมีกรอบระยะเวลาในการตัดสินใจ เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ซึ่งรัฐธรรมนูญเคยได้บัญญัติให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่านายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน มีความเห็นอย่างไรต่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากให้คำรับรองก็แสดงว่าเห็นด้วยและพร้อมสนับสนุนงบประมาณหาร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านไปเป็นกฎหมาย แต่หากไม่ให้คำรับรอง ก็อาจด้วยมีเหตุผลบางประการ โดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจและยอมรับได้ แต่หากไม่พิจารณาอย่างใดๆ จนเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะเปรียบเสมือนการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

## 3) ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น แม้จะเป็นขั้นตอนในทางปฏิบัติทั่วไป แต่กลับทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองในการเสนอกฎหมาย เพราะมีกรณีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ภาคประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกัน ทำให้ร่างของประชาชนไม่ทันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การดำเนินการของประชาชนเกิดความสูญเปล่า อันเป็นการ

บันทึกสนธิสัญญามีส่วนร่วมของประชาชนในทางหนึ่ง ทั้งที่จริงแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมทราบดีว่ามีร่างพระราชบัญญัติใดของคณะรัฐมนตรีที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เพราะก่อนที่ประชาชนจะจัดกระบวนการเข้าชื่อ ได้ต้องมีผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งหลักการเหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเสียก่อนว่ามีความประสงค์จะเริ่มดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาจะทราบเรื่องอยู่แล้วเพราะต้องเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเตรียมเข้าชื่อนั้นเป็นไปร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาทราบแล้ว ก็ไม่ควรมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นในขณะที่ร่างของภาคประชาชนยังดำเนินการแล้วไม่เสร็จ จึงควรกำหนดเงื่อนไขบางประการเพื่อให้การใช้อำนาจของประชาชนสภาผู้แทนราษฎรไม่ตัดสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

#### 4) ปัญหากรณีไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นเพียงตัวแทนของผู้มีอำนาจที่แท้จริงเท่านั้น ประชาชนคือผู้มีอำนาจที่แท้จริง เมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการเสนอกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของปวงชนชาวไทยควรยอมรับเจตนารมณ์ดังกล่าวไปพิจารณา เมื่อประชาชนต้องการกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรไม่ควรหยุดยั้งเจตนารมณ์นั้นจนทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ในทางกลับกันสภาผู้แทนราษฎรควรเป็นกลไกที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าองค์กรอื่น เพราะเป็นตัวแทนของประชาชนที่ผ่านการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตั้งแต่วาระเริ่มแรก เป็นการปฏิเสธความต้องการของผู้ที่ตนเข้ามาทำหน้าที่แทนในรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้บรรลุเจตนารมณ์ จึงควรที่จะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เหมาะสม โดยกรณีที่รัฐสภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณา ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าต้องการให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อไว้หรือไม่ โดยผ่านกลไกการลงประชามติของประชาชนทั่วประเทศ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนแล้วเห็นว่ามิข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอร่างบทบัญญัติบางประการ ดังนี้

5.2.1 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ใช้หลักฐานการเข้าชื่อเพียงชื่อ ชื่อสกุล หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก และลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการแสดงเจตนาเสนอกฎหมาย โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 9 (2) เป็นดังนี้

“.....(2) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แสดงหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนสิบสามหลักของผู้ลงลายมือชื่อ.....”

2) ในกระบวนการสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากการสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้มีหน้าที่ช่วยเหลือหรือดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 6 วรรคสาม เป็นดังนี้

“ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้ และให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

3) เสนอให้ตัดบทลงโทษมาตรา 13 และมาตรา 14 ออก ทั้งนี้ จะทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเฉพาะเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา 163 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 66 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ฉบับของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ในมาตรา 31 และมาตรา 33 ให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวด้วย เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินการจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองที่มีความชัดเจน

5.2.2 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเห็นว่า เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความชัดเจนว่าจะได้รับการพิจารณา จึงควรกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ โดยใช้ความดังนี้

“.....ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากประธานสภาผู้แทนราษฎร....”

5.2.3 ควรมีบทบัญญัติที่ไม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้ดุลพินิจสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยเฉพาะกรณีที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จึงเสนอว่า เมื่อมีการจัดทำหรือยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการในวาระแรก ดังนี้

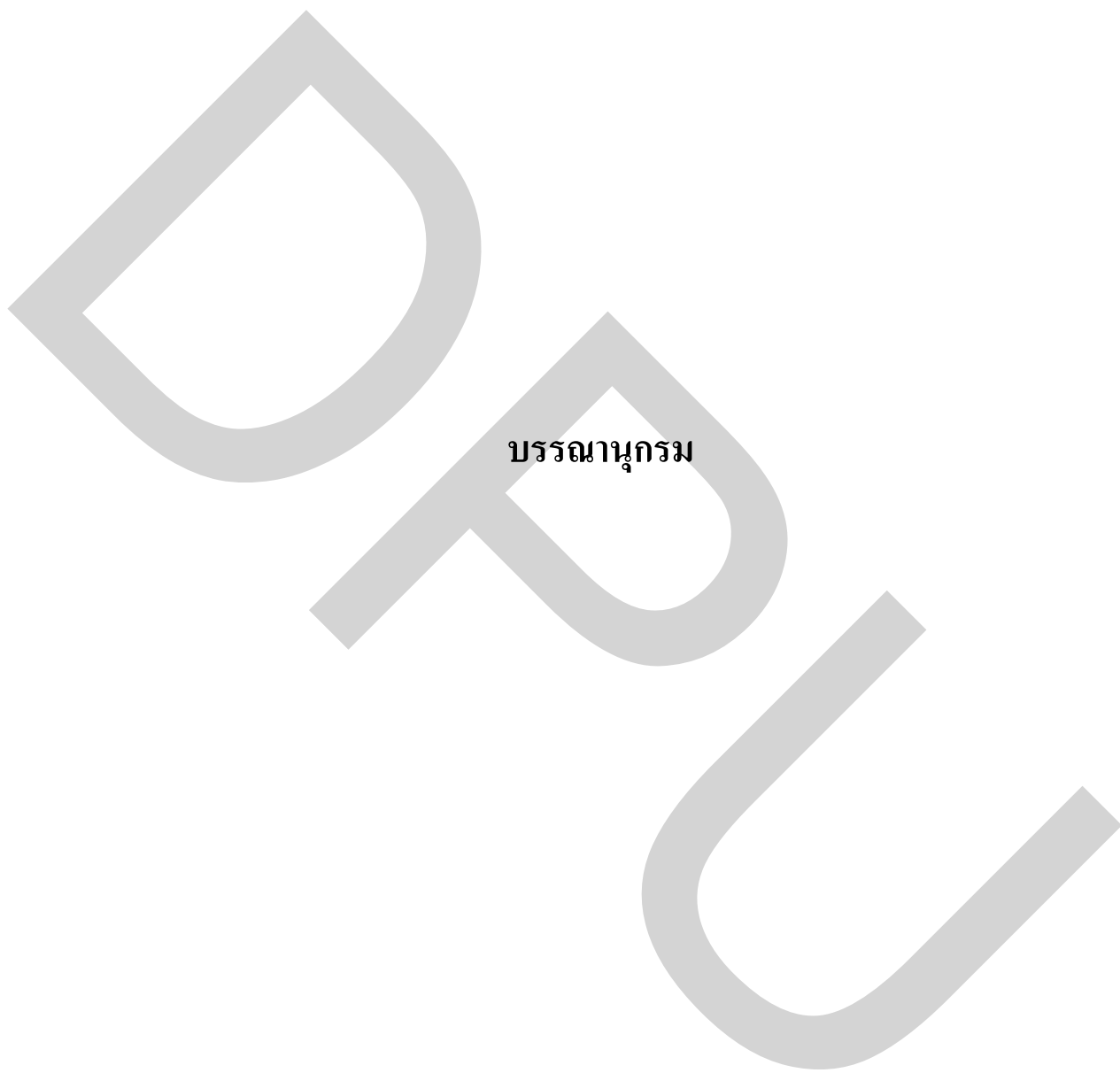
“การบรรจุร่างพระราชบัญญัติใดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่ง หากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่มีประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณามีได้ เว้นแต่ได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรองกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กรณีเช่นนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายมีพฤติการณ์ประวิงการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”

5.2.4 เสนอให้นำร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งว่าควรรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่ แต่หากรัฐสภายังคงมีมติไม่รับ

ไว้พิจารณาให้ตัวแทนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิยื่นคำขอให้ดำเนินการจัดทำประชามติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อนำกลับไปถามประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณาหรือไม่ โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หากสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสนอต่อรัฐสภาพิจารณา หากรัฐสภามีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา ให้ตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อจัดให้มีการลงประชามติสอบถามความต้องการของประชาชนทั่วไปในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (กันยายน 2557). *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*.

คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.). มีนาคม 2551.

จเร พันธุ์เปรื่อง. *เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

จันทนา สุทธิจारी. (2544). *การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* (อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ:

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

ทวีสิน กิริตีสวรรณ. (2538). *การนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย*.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

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

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ).

21 และ 22 มีนาคม 2556

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

บุญเสริม นาคสาร. (2548). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก

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

ประมวลกฎหมายอาญา

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง*. เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. 10 ธันวาคม 2541.
- ปิยวรรณ บุญยิ่ง. (2552). *ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2549). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: อักษรนิติ.
- ไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 15,876 คน เสนอร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. .... สืบค้น 20 สิงหาคม 2556, จาก <http://edoc.parliament.go.th/Result.aspx?docId=531194&detailId=752129>.
- โกคิน พลกุล. (2529). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ปลาชัย.
- โกคิน พลกุล. (2538). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มนันญา ภูแก้ว. (2548). *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย : กรณีศึกษา การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- ร่วมแก้ไข พ.ร.บ. ประมง กระจายอำนาจให้ชาวประมง. สืบค้น 30 กันยายน 2556, จาก <http://ilaw.or.th/node/1611>.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557)



ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..... สืบค้น 30 เมษายน 2558, จาก

[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=66](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66).

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ครั้งที่ 26/2555. วันพุธที่ 8 สิงหาคม 2555.

รายงานประจำปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2555

รายงานประจำปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2556

วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

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

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. บทความทางวิชาการในวารสารจตุรนิติ:  
หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. มกราคม 2555. สำนัก  
กฎหมาย สำนักเลขานุการวุฒิสภา, 9, 1.

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

ศุภชัย เวียงอินทร์. (2542). *รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนใน  
ประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. *แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ  
ประชาธิปไตย*. *วารสารนิติศาสตร์*, 14, 3.

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

สุนี ไชยรส รองประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. *สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และ กรมกับ  
บทบาทสานต่อเจตนารมณ์ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน*. สืบค้น 13 ธันวาคม  
2557, จาก <http://www.lrc.go.th/th/?p=12150>.

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

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

หนังสือเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา 2555. สิงหาคม 2555. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนัก  
ประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 3.

หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร 0001/380 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2551 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... (เสนอโดย นาย  
ชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ)

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

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ  
แนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมาย. 30 สิงหาคม 2554

อมร จันทรมบูรณ์. (2539). *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราดอเดินเนาเวร์.

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.  
สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก

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

อำนาจหน้าที่รัฐสภาด้านนิติบัญญัติ. สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=108](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=108)

34.

### ภาษาต่างประเทศ

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

Basic Law of the Federal Republic of Germany 1961.

The Constitution of The United State.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ  
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม  
ของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
พ.ศ. 2542”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ศาลากลางจังหวัด” หมายความว่า การกรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่า รวมถึง สำนักงานเขตและที่ว่าการกิ่งอำเภอ

“สำนักงานเทศบาล” หมายความว่า รวมถึง ศาลาว่าการเมืองพัทยา

มาตรา 4 ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## หมวด 1 บททั่วไป

มาตรา 5 บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าจะมีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การเสนอกฎหมายอาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการ ในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้

มาตรา 6 วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

## หมวด 2 การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา 7 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา
- (2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

มาตรา 8 เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามมาตรา 7 ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาลที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าเสนอกฎหมายได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายตามมาตรา 7 (2) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

### หมวด 3

#### การเข้าชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

มาตรา 10 เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอตามมาตรา 9 ให้ดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วม

เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อ ต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ

มาตรา 11 ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

ในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปแสดงตนต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัว ประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยถูกต้อง ให้จัดให้ผู้นั้นกรอกข้อความ และลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีจำเป็นเพื่อให้การจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยก็ได้

มาตรา 12 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอตามมาตรา 9 ร้องขอ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจ กำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ ในกรณีเช่น ใหม่นี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การขอให้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตจังหวัดที่ ตนมีสิทธิเลือกตั้งและหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นได้ตามสมควร

มาตรา 13 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการ เลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด

มาตรา 14 ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดสร้างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้า ประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภา ดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

ในกรณีที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานกรรมการ การเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง



หมวด 4  
บทกำหนดโทษ

มาตรา 15 ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือคัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
ชวน หลีกภัย  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจาก สิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี และเนื่องจากมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย  
พ.ศ. 2556

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2556

เป็นปีที่ 68 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ  
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย  
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม  
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย  
พ.ศ. 2556”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

มาตรา 5 ผู้มีสิทธิเข้าซื้อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้อง  
เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แล้วแต่  
กรณี

การเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่น  
คน

การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

มาตรา 6 ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อกำหนดการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา 8

(2) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (1) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม

ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 9 ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (1) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่

มาตรา 7 เมื่อดำเนินการตามมาตรา 6 แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(2) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น

มาตรา 8 ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

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

มาตรา 9 เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 7 ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย

- (1) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา 6 (1) หรือตามมาตรา 6 วรรคห้า แล้วแต่กรณี
- (2) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา 7 วรรคสาม
- (3) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

มาตรา 10 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 9 แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา 9 ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้จัดเข้าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

มาตรา 11 ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

มาตรา 12 การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 13 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

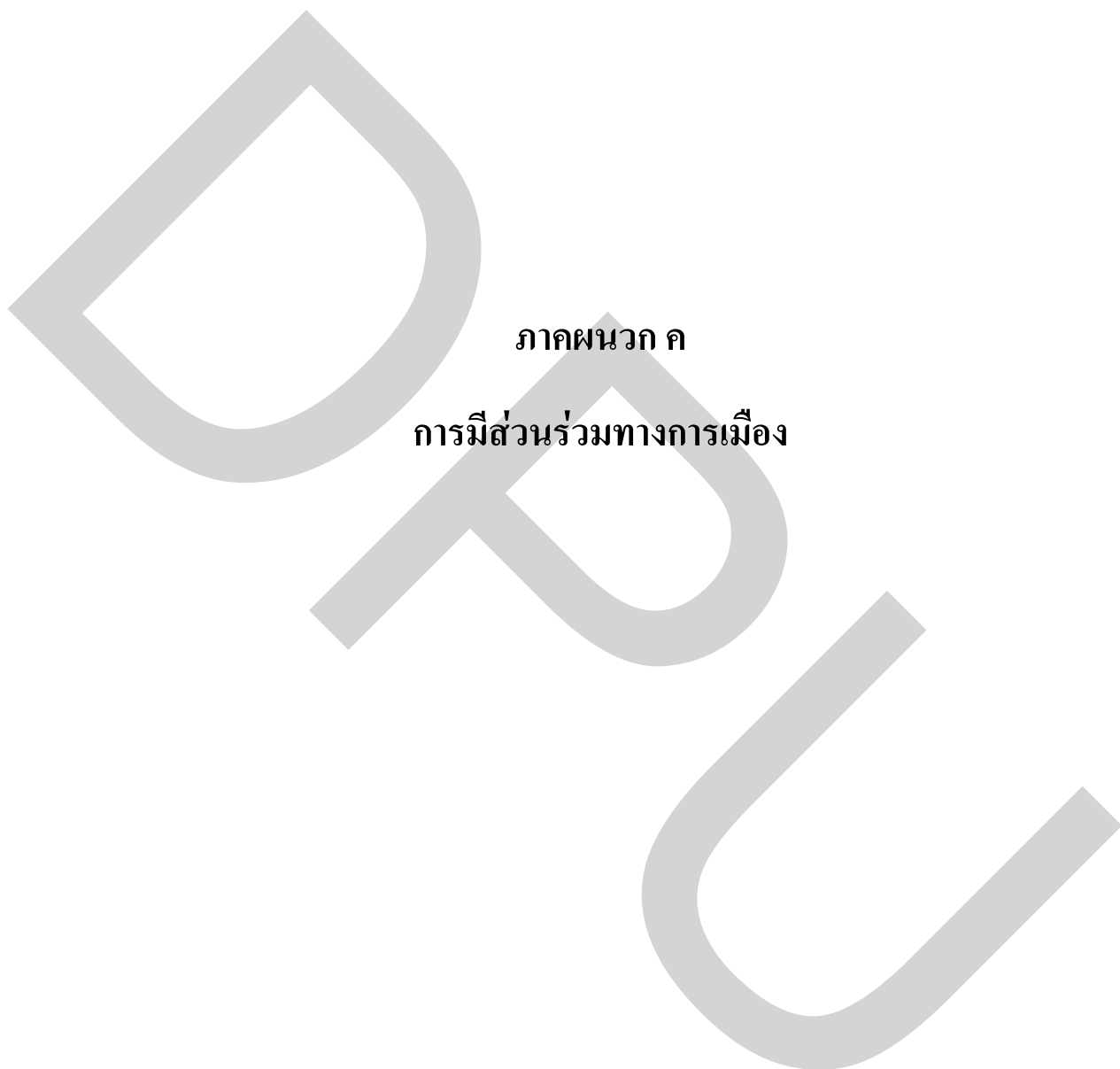
(2) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 14 ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นนั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 15 ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้โดยตรง และมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



**ภาคผนวก ค**

**การมีส่วนร่วมทางการเมือง**



### ส่วนที่ 3

#### การมีส่วนร่วมทางการเมือง

มาตรา 65 พลเมืองย่อมมีสิทธิรับรู้และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ และ โครงการหรือกิจกรรมบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ หรือการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่อง มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง

วิธีดำเนินการเพื่อให้พลเมืองได้ใช้สิทธิตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 66 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนย่อมมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามภาค 1 หมวด 2 ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และภาค 2 หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

มาตรา 67 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้มีการออกเสียงประชามติเนื่องจากเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามวรรคหนึ่งอาจจัดให้มีการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียง  
ประชามติและการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับ  
ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 68 พลเมืองย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้  
ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญนี้

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายนิตินันท์ ศรีเมฆ

พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63

พ.ศ. 2553 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย