

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กานต์ ราชนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2562

**Legal Problems Relating to the Access of Initiative Process under the
Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560**

Kan Rachana

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

2019



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เสนอโดย นายกานต์ ราชนา

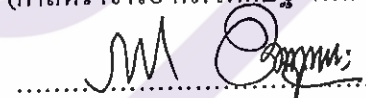
สาขาวิชา นิติศาสตร์


หมวดวิชา กฎหมายมหาชน


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมา

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

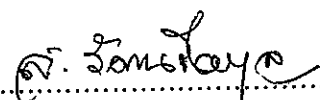
.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมา)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)
วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	กานต์ ราชนา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ที่สำคัญ คือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 133 (3) โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหลักการตามมาตรา 77 กำหนดให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนออนะต่อประเด็นการรับฟังความคิดเห็น หลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือต่อตัวร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติรับรองในส่วนนี้ด้วย ดังนั้น ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในส่วนที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงดำเนินการได้เท่าที่ไม่กระทบการใช้งบประมาณ คือจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระบบอินเทอร์เน็ตของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะการรับฟังความ

คิดเห็น โดยช่องทางอื่นซึ่งจะได้รับข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต้องใช้งบประมาณและถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงไม่สามารถทำได้ ซึ่งถ้ามีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และการรับฟังความคิดเห็นจะทำให้กฎหมายที่ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และไม่ควรเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องรับผิดชอบดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นเอง

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงควรมีกฎหมายพิเศษว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน



Thesis Title	Problem Under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 (2017)
Author	Kan Rachana
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2018

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to analyze the problem of the binding Force of the Directive Principle of State Economic Policy. The Directives Principle of State Policies in the Constitution of The Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 which can be enforce as highness Law. That is the Rule of Law to define State duties to make public services. The provisions of The Directive Principles of State Policies are directive principles for State to enact law or determine the policies. For the Rule of Democracy, the Directive Principle of State Economic Policy is the fundamental issue to binding forces the rule for the Cabinet do relaxing in performing duties. At the same time, Directives Principle of State Economic Policy shall be the mechanism to make wealth for the people.

The Directives Principle of State Economic Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 are fundamental state economic policy. The provisions in Chapter VI “Directive Principles of State Policies” are directive principles for State legislation or determination of policy for the administration of state affair. Directives Principle of State Economic Policies were made to leverage binding forces, the provisions of Duties of The State to strictly maintain its financial and fiscal discipline in order to ensure the stable financial government. Because of the duty of the state, the people have the right to follow up and urge the State to perform such act, as well as to take legal proceedings against a relevant State agency to have it provide the people such benefit in accordance with the rules and procedures provided by law. More over there is the national strategy in section 65 as a mechanism to make the Directives

Principle of State Economic Policy in efficiency. However, in order to make wealth for the people and sustainable development of the country, the Directives Principle of State Economic Policies under the Constitution shall be stricter and have got the mechanism to enforce the Directives Principle of State Economic Policies in obviously.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความเมตตาและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โขกเหมาะ ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ดร.สุธีร์ อยู่สถาพร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สรพรรณ โชตโกติน คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องให้แก่ผู้เขียนจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เพื่อนนักศึกษา ครอบครัว ที่ให้กำลังใจ และขอขอบคุณ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ อาจารย์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ซึ่งต่างก็ได้ให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงในวิทยานิพนธ์

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ใดๆ อยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดามารดาที่ให้กำเนิด เลี้ยงดู และให้การศึกษา ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่าน ถ้าวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กานต์ ราชนา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 วิธีการดำเนินการของการศึกษา.....	4
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน.....	5
2.1 แนวคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยเป็น ของประชาชน.....	5
2.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	23
2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	30
2.4 แนวความคิดหลักความได้สัดส่วน หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองทฤษฎีอำนาจในการพิจารณากฎหมายของ ฝ่ายนิติบัญญัติหลักศุภนิติกระบวนการ(Due Process of Law)และหลักการบริหาร บ้านเมืองที่ดี.....	34
3. สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ.....	48
3.1 สมาพันธรัฐสวิส.....	48
3.2 สหรัฐอเมริกา.....	49
3.3 สาธารณรัฐอิตาลี.....	51

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	54
3.5 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	58
3.6 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	67
4. วิเคราะห์ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย.....	73
4.1 การใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ.....	75
4.2 วิเคราะห์การใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	77
4.3 วิเคราะห์การใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	79
4.4 วิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	81
4.5 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยควรใช้แบบผสมผสานของกฎหมายต่างประเทศ ตามแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรง.....	84
4.6 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	98
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	116
5.1 บทสรุป.....	116
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	122
ภาคผนวก.....	125
ภาคผนวก ก. แผนภาพกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2556.....	126
ภาคผนวก ข. ขั้นตอนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม.....	129
ภาคผนวก ค. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556.....	133

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
บรรณานุกรม.....	140
ประวัติผู้เขียน.....	144



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญคือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 133 (3) โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” ได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 256 แต่ต้องไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามมาตรา 255 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย คือได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งรัฐยังไม่มีกลไกให้ความช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบและวิธีการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 นี้ได้กำหนดไว้ โดยปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ดังนั้นบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 โดยจากการศึกษาพบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีปัญหาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาของความไม่สอดคล้องในหลักการกรณีประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมาตรา 256 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่น มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดจึงควรจะแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่ได้พลวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) ปัญหาตามมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นหรือยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ซึ่งในหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (1) การกำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล ให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชน ประกอบกับประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐกำหนดให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็นมีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ออกมารองรับกับหลักการนี้ จึงมีปัญหว่า การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองไว้นั้น จะต้องมีการขยับขั้นตอนอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับ มาตรา 77 นี้ และต้องไม่เป็นการผลักภาระให้แก่ประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ต้องมาจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (4) ได้กำหนดให้มีการจัดทำกลไกทางกฎหมายสำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ออกตามมาตรานี้ ซึ่งการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยยังไม่มีกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่เพิ่มขึ้นมาคือรัฐจะต้องยึดถือการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเมื่อมาติดต่อราชการกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบันนี้ภาระในการจัดทำและเสนอกฎหมายโดยส่วนมากอยู่ที่ประชาชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
2. เพื่อศึกษาสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศบางประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของไทยแล้วจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียงเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายยังเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงสถานะที่แน่นอนของกฎหมายที่ผ่านการริเริ่มโดยประชาชนไว้อย่างชัดเจน กำหนดกระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจัดให้ประชาชนลงมติในร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านการบวนการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ต่อเมื่อได้ทดลองใช้กฎหมายดังกล่าวไปในระยะหนึ่งก่อนโดยกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิดและความเป็นมาของสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับศึกษากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษานั่งสี่อ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางกฎหมาย รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วจึงทำการประมวลและวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิริเริ่มการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย และสามารถวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขกฎหมายดังกล่าว สามารถให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการกระบวนกรนิติบัญญัติของประชาชน อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายตลอดจนมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายได้เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ
4. เพื่อนำข้อเสนอแนะไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยในกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยตรง ประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยผู้แทนนั้นถือว่าเป็นหน้าที่ฐานองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณากฎหมายและให้ความเห็นชอบก่อนนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธย แล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้เป็นกฎหมาย โดยหลักแล้วการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งมาทำหน้าที่นั้นก็เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน ผู้แทนจึงถือว่าเป็นกลไกที่จัดรูปแบบสมมติขึ้นมาในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยและให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ในทางนิติบัญญัติด้วยการมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการยอมรับกฎหมายด้วยตนเองได้ถือว่ามี ความชอบด้วยหลักการการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและถือว่าเป็นเจตนารมณ์ร่วมหรือสัญญาประชาคมได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนมีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยจากการศึกษาทำวิทยานิพนธ์นี้พบว่า มีทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

หลักการประชาธิปไตยนั้นถ้าแปลตามนัยโดยตรงแล้วคือหลักการที่ประชาชนเป็นใหญ่หรือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคือประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง และถือว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาล้วนแต่มีสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติสุขและมีสิทธิดูแลปกครองตนเองได้ การที่มนุษย์ยอมอยู่ภายใต้การปกครองผู้มีอำนาจในการปกครองตั้งแต่สมัยโบราณก่อนจะมีความคิดเป็นรัฐก็เพื่อต้องการให้มีผู้มาปกป้องดูแลไม่ให้ผู้อื่นที่ไม่มีอำนาจชอบธรรมมาข่มเหงรังแก และถือว่าเป็นการให้ความยินยอมชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่าที่ผู้มีอำนาจหรือที่เรียกว่ารัฐต่อมานั้นยังคงยึดถือหลักเจ้าของอำนาจที่แท้จริงคือประชาชน แนวความคิดนี้เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยในยุคใหม่ที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางการเมืองว่าด้วยสัญญาประชาคมจากแนวความคิดของ ฌ็อง ฌัก รูโซ

(Jean Jacques Rousseau) ซึ่งมีอิทธิพลและเป็นแนวคิดสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสแล้วสถาปนาการปกครองแบบสาธารณรัฐขึ้นแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และแนวความคิดนี้ยังมีอิทธิพลไปถึงสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นดินแดนใหม่ที่มีประชาชนปฏิเสธการปกครองระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ¹ อย่างไรก็ตามแนวความคิดนี้สามารถอธิบายได้จากแนวความคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวความคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายว่า “ประชาชนเป็นใหญ่” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมาจากภาษากรีกว่า “Demo” (ประชาชน) และ “Keratin” (การปกครอง) ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้พบครั้งแรกในสมัยกรีกโดยเฉพาะในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล อันเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ และภราดรภาพ และมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรือที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” แนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า “ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด และอำนาจนี้ถูกใช้หรือถูกควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมุติ ซึ่งจะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจตัดสินใจและบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของบุคคลหรือสิ่งสมมุติที่เรียกว่า “องค์อธิปัตย์” หรือ “ผู้มีอำนาจสูงสุด” นักปราชญ์คนสำคัญของฝ่ายนี้คือ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญเรื่อง “La Contrat Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ทำได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกัน โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญาเช่นนี้ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยบุคคลแต่ละคนในรัฐหนึ่งนั้นจะเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบให้ไว้แก่สังคม

ตามทฤษฎีดังกล่าว สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้และการที่ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองนั้นเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของในอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาสู่หลักที่รู้จักกันทั่วไป คือ การเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนดังที่ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) กล่าวไว้ คือ “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไร

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ), (กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.).

มาพรากไปจากประชาชนได้”² แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม ซึ่งศาสตราจารย์อังเดร โอริอู (André Hauriou) ผู้มีชื่อเสียงของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่า ทฤษฎีนี้สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเองในกิจการทั้งปวง หรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน³ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วทฤษฎีของ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ยังได้เสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้คิดเป็นอย่างอื่นได้ว่าประชาชนหลายๆ คนรวมกันเข้าก็ย่อมเป็นชาติ (Nation) ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการตีความทฤษฎีสัญญาประชาคมของฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่กลับนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ บุคคลที่ขยายทฤษฎีของฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ออกไปคือนักปฏิวัติและนักการเมืองฝรั่งเศสชื่อ ซิเยยส์ (Siéyès) ซึ่งได้เสนอความคิดในหนังสือชื่อ “Qu est-ce que le tiers-Etat?”

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้และยึดมั่นในระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยคำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึงเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศของประชาชน ซึ่งเป็นการรวมคำสองคำด้วยกันคือ คำว่า “ประชาชน” กับคำว่า “อธิปไตย” โดยจากการศึกษาพบว่า “ประชาธิปไตย” มีนัยทั้งความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ กล่าวคือ

ประชาธิปไตยในความหมายอย่างแคบ คือ การมองประชาธิปไตยในฐานะเป็น “ระบบการเมืองหรือรูปของการปกครอง” โดย ดร.กมล สมวิเชียร กล่าวว่า มีหลักใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้ปกครอง
2. ผู้อยู่ใต้การปกครองมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว
3. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครอง

โดย Henry Maine ได้กล่าวถึงในความหมายของประชาธิปไตยอย่างแคบไว้ว่า “เป็นเพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษคือ ประชาชนมีสิทธิอำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ” ซึ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ได้กล่าวโดยสรุปว่า ประชาธิปไตยในความหมายอย่างแคบนี้คือ “ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง”

² พงษ์เพ็ญ สกุนตลาชัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2536) น. 30-31.

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), น. 219.

ประชาธิปไตยในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การปกครองที่รวมถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์วิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติและหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม⁴

2.1.2 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้นำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ.1576 ซึ่งมีสาเหตุมาจากในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ฝรั่งเศสพยายามที่จะเพิ่มอำนาจของพระองค์และลดอำนาจศาสนจักร ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) ซึ่งเป็นนักคิดฝ่ายพระมหากษัตริย์ จึงได้คิดหลักปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยขึ้น โดยเขาได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” ในบรรทัดแรกๆ ของหนังสือได้กล่าวไว้ถึง สิทธิในการปกครองกลุ่มหลายๆกลุ่ม และที่เป็นส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ คืออำนาจอธิปไตย และได้กล่าวถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่าเป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขตถาวรและสูงสุดสิ้นพัน และอำนาจนี้แสดงออกโดยการออกหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งมีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสได้แก่ศาสตราจารย์เพลโต ได้สรุปแนวความคิดของฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) ว่าการที่ทำให้อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) ต้องการระบอบกษัตริย์การทำให้อำนาจอธิปไตยโอนมิได้ ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) สร้างหลักการให้อำนาจนี้แก่กษัตริย์คนเดียวแล้วไม่มีใครเพิกถอนและให้อำนาจนี้ถาวรและเป็นอำนาจสิ้นพัน ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) จึงต้องการให้มีการสืบราชสมบัติ

ในศตวรรษที่ 1 โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) ชาวอังกฤษเป็นผู้สนับสนุนพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ได้อธิบายเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้กว้างขวางกว่า ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) โดยเขียนหนังสือชื่อ “Leviathan” โดยอ้างว่าการใช้อำนาจอธิปไตยนี้เกิดจากการที่ประชาชนแต่ละคนยอมสละเสรีภาพที่มีมาตามธรรมชาติเพื่อหลีกเลี่ยงความโหดร้าย และต้องการผู้คุ้มครอง โดยเมื่อทำสัญญาแล้วประชาชนแต่ละคนต้องเคารพสัญญาดังกล่าว และต้องเคารพรัฐซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจตามสัญญานั้นไปจากประชาชน และรัฐที่เกิดจากสัญญานี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย เพื่อให้รัฐรักษาความสงบไว้ได้ อำนาจของรัฐไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับใดๆ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้เจตนาธรรมณ์ของพระองค์ในการปกครองประเทศ⁶

⁴ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2554), น.102-105

⁵ บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), น. 25.

⁶ จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดารแนวทฤษฎีและประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), น. 246.

จอห์น ล็อก (John Locke) ชาวอังกฤษ ได้แสดงทัศนะที่ไม่เห็นด้วยกับโทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) กล่าวคือ ล็อก เห็นว่าก่อนมาร่วมกันเป็นสังคม มนุษย์มีธรรมชาติที่รักสงบ มีจิตที่ดีงาม มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน แต่เพราะในสภาพธรรมชาตินั้น เมื่อมีการละเมิดกฎธรรมชาติ ไม่มีสภาพบังคับเพราะมนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน สิ่งนี้เองที่ทำให้หลายสภาพธรรมชาติที่ดีประการหนึ่งของมนุษย์ และการเข้าร่วมกันเป็นสังคมช่วยให้มนุษย์แลกเปลี่ยนสิ่งที่ตนต้องการได้มากขึ้น และเมื่อสภาพธรรมชาติพัฒนามาระยะเวลาหนึ่งก็เกิดความไม่เท่าเทียมกัน การเอารัดเอาเปรียบเกิดความไม่มั่นคง มนุษย์จึงตกลงเข้าร่วมกันเป็นสังคม และการที่ปวงชนได้ยอมสละสิทธิที่มีตามธรรมชาติเข้าร่วมกันเป็นสังคมนั้น เป็นการสละให้แก่ส่วนรวม มิได้สละให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดและการสละเสรีภาพดังกล่าวเป็นการสละบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่ยังคงรักษาเสรีภาพตามธรรมชาติอื่นไว้ ดังนั้น อำนาจของสังคมจึงไม่มีขอบเขตเกินไปกว่าความผาสุกร่วมกันของสมาชิกในสังคม และเขาแย้งว่าอำนาจอธิปไตยควรอยู่ในสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนอันชอบธรรมของปวงชน ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่มีอำนาจตามที่โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) ได้กล่าวแต่ประการใด⁷

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีอยู่หลายทฤษฎีในที่นี้จะกล่าวเฉพาะทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ได้แก่

2.1.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ปรากฏในหนังสือเรื่อง “สัญญาประชาคม” ของรุสโซ อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดขึ้นจากสัญญา มิใช่เกิดจากข่มขู่บังคับ ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย⁸ มิใช่เป็นของพระเจ้าหรือกษัตริย์ดังที่เชื่อกันมา แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของรุสโซ่นี้ ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมาก กล่าวคือ ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองของตนเอง เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตนและการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่หน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ โดยรุสโซ่กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้” การมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทน อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง มิใช่มอบอำนาจไว้ใน

⁷ อานนท์ อากาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2528), น. 39.

⁸ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529), น. 11.

ลักษณะที่เด็ดขาด⁹ ซึ่งแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนทำให้เกิดความตื่นตัวในระบอบประชาธิปไตย มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลายๆระบบ เช่น ทำให้เกิดการปกครองในระบบรัฐสภา มีรัฐบาลรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาที่เป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน นอกจากนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ยังสามารถให้สิทธิประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้ในบางเรื่อง เป็นต้นว่าการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนการให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติในการรับรองร่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมีความโดดเด่นชัดเจนมากในสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาสตราจารย์ เอลิซาเบธ ซอลแลร์ ได้อธิบายไว้ว่า “ในสหรัฐอเมริกานั้น องค์อธิปัตย์คือประชาชนอย่างแท้จริง ในแนวคิดแบบสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐคือ “สิ่งสาธารณะ (Res Publica)” แต่ในแนวคิดแบบสหรัฐอเมริกานั้น รัฐ คือ รัฐบาล ซึ่งก็คือคณะบุคคลที่มีอำนาจ ดังนั้นจึงเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ ที่จะเป็ผลเสียเสรีภาพ สังคมจึงต้องอยู่ใกล้ชิดกับรัฐบาลได้ การมีตัวแทนแบบอเมริกันก็คือการมีตัวแทนที่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง”¹⁰

แนวความคิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นมีความสำคัญต่อรัฐที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมมากและถือว่าเป็นหลักการที่ช่วยเสริมและค้ำจุนซึ่งกันและกัน เพราะหลักประชาธิปไตยที่มีรากฐานมาจากประชาชนแล้วพัฒนามาสู่หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักการนี้ได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมของอำนาจของประชาชนว่าเป็นฐานราก ที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจของประชาชนเป็นที่มาขององค์กร ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย จากพื้นฐานดังกล่าวจึงนำมาสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของ องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งหมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องเชื่อมกลับไปหา ประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อทำให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรเหล่านั้นเกิด ความชอบธรรมบนพื้นฐานของแนวคิดนี้ “หลักประชาธิปไตย” จึงมีภารกิจในการเชื่อมโยงระหว่าง “ประชาชน” (ในฐานะเจ้าของอำนาจ) กับ “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” การเชื่อมโยงนั้นมักกระทำโดยผ่าน กระบวนการการเลือกตั้ง ในความสัมพันธ์ของ “หลักประชาธิปไตย” กับ “ประชาชน” ในแง่นี้ หลัก ประชาธิปไตย

⁹ โภคิน พลกุล, *เพิ่งอ้าง*, น. 11.

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน : วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), น.125.

จึง “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ที่จะเชื่อมโยงระหว่างผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ใช้อำนาจ ส่วน “หลักนิติรัฐ” มีความสัมพันธ์กับ “ประชาชน” ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เป้าหมาย” ที่ระบบกฎหมายของรัฐมุ่งปกป้องคุ้มครอง เพราะหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง ประชาชนจากการใช้อำนาจ จากความมุ่งหมายดังกล่าวของหลักนิติรัฐในประการนี้จึงนำไปสู่หลักการ สำคัญคือ “หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ” “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของ องค์การฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ” และเพื่อให้การคุ้มครองประชาชนมีประสิทธิภาพจึงต้องมี “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน โดยองค์กรตุลาการ” และ “หลักความเป็นอิสระของ องค์กรตุลาการ” กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็น “เป้าหมาย” สำคัญของหลักนิติรัฐที่จะมุ่ง ปกป้องคุ้มครองจากการใช้อำนาจเหนือของรัฐ ภายใต้หลักนิติรัฐจำเป็นจะต้องมีหลักการอีกหลาย หลักการ เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุความมุ่งหมายได้¹¹

2.1.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส คณะปฏิวัติไม่ยอมรับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซีเอเยส์ (Sieyès) นักคิดของคณะปฏิวัติจึงได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติขึ้น ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับทฤษฎีดังกล่าว ทฤษฎีนี้ให้เหตุผลว่าแทนที่อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน ควรจะเป็นของชาติน่าจะถูกต้องกว่า เพราะในสภาพความเป็นจริงแล้ว ชาตินี้จะอยู่เหนือราษฎร เนื่องจากราษฎรจะมีชีวิตอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ทว่าชาติมีความดำรงคงทนกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย¹²

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ส่งผลให้อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎร ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องทำแบบทั่วถึงสามารถจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้ ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนเฉพาะผู้แทนในแต่ละเขตที่เลือกตนเท่านั้น แต่ถือว่าผู้แทนทั้งหมดเป็นผู้แทนของชาติ และจะไม่อยู่ภายใต้อำណัติของราษฎรผู้เลือกตน เมื่อเลือกตั้งขึ้นมาแล้วถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้ในลักษณะเด็ดขาด¹³ ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแตกต่างกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในแง่ที่ว่า การเลือกตั้งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เป็น

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ), (กรุงเทพมหานคร:ศาลรัฐธรรมนูญ), น.4.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เพ็ญอ้อ*, น. 54.

¹³ โภคิน พลกุล, *เพ็ญอ้อ*, น. 12.

การใช้สิทธิเหมือนทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎร ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะถือว่าตลอดระยะเวลาที่มีการมอบอำนาจให้ถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้ในลักษณะเด็ดขาด ผู้แทนมีอิสระที่จะตัดสินใจทำอะไรก็ได้ ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมประชาชนอีกเพราะถือว่าการกระทำของผู้แทนคือการแสดงออกของชาติ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจะถือว่าผู้แทนแต่ละคนเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ ผู้แทนหลักจากเลือกตั้งแล้วก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและอยู่ภายใต้คำสั่งของผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจจะถูกถอดถอนได้ หากไม่ทำตามที่ราษฎรผู้เลือกตั้งเข้ามาประสงค์

กล่าวโดยสรุป ทั้งสองทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น ต่างก็มีจุดเด่นและจุดด้อยต่างกัน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าเราเห็นสมควรที่จะนำทฤษฎีไหนมาใช้ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของประเทศว่าประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการศึกษา ว่าอยู่ในระดับไหน ในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น ไม่มีประเทศใดใช้แนวความคิดอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวแต่ใช้ผสมกันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาในตอนร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอ้างถึงแนวความคิดของ จอห์น ล็อก และรูสโซ ซึ่งถ้าถือตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจริงๆ แล้ว ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาหาเป็นเช่นนั้นไม่ แต่ขณะเดียวในระดับมลรัฐได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติ สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน และสิทธิในการถอดถอนผู้แทนมาใช้ ซึ่งเป็นรูปแบบของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนและการออกเสียงประชามติสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะว่าทฤษฎีนี้มีหลักอยู่ว่าอำนาจอสูงสุดของรัฐหนึ่ง ๆ ซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นจะตกอยู่กับประชาชนทั้งหมดของรัฐ ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของประเทศหรือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นในการบริหารประเทศ ตลอดจนการออกกฎหมายที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ นั้นควรจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อนเสมอ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาหรือประเทศสมาพันธรัฐสวิสจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสมอ นอกจากนั้นทั้งสองประเทศดังกล่าวยังได้ให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายบางประการได้โดยตรง ฉะนั้นการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายและการออกเสียงประชามติ จึงสอดคล้องกับหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

2.1.3 ประชาธิปไตยทางตรง¹⁴

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือมติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ ในระบอบประชาธิปไตยทางตรงแต่เดิม ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลายโดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกันเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาตัดสินในปัญหาต่าง ๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงประชามติเช่นนี้ เรียกว่า “Referendum” เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยพบว่ารูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากที่สุด¹⁵

2.1.3.1 องค์ประกอบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง¹⁶

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ

1. มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ
2. มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ดังนั้น ประชามติที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระบบประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การเสนอร่าง

¹⁴ วนิตา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 6-9.

¹⁵ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, “ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย,” (วิทยานิพนธ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529), น. 12.

¹⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 321-322.

กฎหมายและการถอดถอนนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

2.1.3.2 กลไกของประชาธิปไตยทางตรง

กลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ ระบบการออกเสียงประชามติ การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อบุคคล การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน การไต่สวนสาธารณะ และกระบวนการรับฟังทางมหาชน

ปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มีอยู่สามประการ คือ การออกเสียงประชามติ การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ การถอดถอนผู้แทน เท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังนี้คือ

1. การออกเสียงประชามติ ในทางการเมืองมีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”¹⁷ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด คือเป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินในประเด็นสำคัญประเด็นใดประเด็นหนึ่งอันเป็นกลไกหนึ่งที่ดีว่าเป็นเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอาจบิดเบือนหรือไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงเพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความเห็นแต่อย่างใด และระบบการออกเสียงประชามตินี้มีใช้ในทั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้น ก็จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้กำหนดเอาไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เป็นต้น

2. การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเป็นกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่มีใช้กันอย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ รัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชน

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 12.

สามารถที่จะเข้าซื้อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมาย หรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของทุกประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือจะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นมีหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือจะต้องไม่มากจนเกินไปจนเป็นไปได้และจะต้องไม่น้อยจนเกินไปซึ่งในประเด็นนี้แต่ละประเทศจะมีการกำหนดที่แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนแต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

3.การถอดถอนผู้แทน เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่จะทำการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ทุจริตหรือไร้ความสามารถ โดยการถอดถอนนี้สามารถที่จะถอดถอนได้เพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือจะเป็นการถอดถอนทั้งสภาก็ได้

2.1.4 การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือโดยทางผู้แทน

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน¹⁸นี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่าง ๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ไพศาลขึ้น จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ประชุม โอกาสที่จะมาประชุมและความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้น ราษฎรย่อมไม่อาจเข้าไปในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความเข้าใจในปัญหาต่างถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ในปัจจุบันการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงได้กำเนิดขึ้นและมีบทบาทเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือเป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีที่ว่าด้วย “รัฐ” กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองจึงต้องอาศัยรูปแบบของประชาธิปไตย

¹⁸ วนิดา แสงสารพันธ์, *เพ็ญอ้อ*, น. 6-9.

ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้มีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองมาจากประชาชน หรือตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” แต่ในกรณีนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำ (Elite) และอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยบุคคลเหล่านี้จะอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยทางการเมือง (Political Unity) ที่เรียกว่า “รัฐ” ดังนั้น การปกครองรูปแบบนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนและการเลือกตั้งจึงถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบบนี้

ถ้าพิจารณาตามประวัติศาสตร์การปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศ สหราชอาณาจักร เริ่มใช้ระบบนี้เป็นครั้งแรกก่อนที่แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ โดยมีการเลือกตั้งผู้แทนของชาติขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 13 ซึ่งในศตวรรษที่ 11 ประเทศอังกฤษปกครองแบบระบอบฟิวดัล (Feudal) มีเจ้าครองนคร ปกครองดินแดนต่าง ๆ ของราชอาณาจักร ยินยอมเป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดินในเครือสหราชอาณาจักรในช่วงสงคราม เพื่อให้พระเจ้าแผ่นดินปกครองคุ้มครองเป็นการตอบแทน ในบางครั้งเจ้าครองนครจะมารวมกันเพื่อประชุมโดยทำหน้าที่คล้ายเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ไม่มีอำนาจใด ๆ แม้พระเจ้าแผ่นดินจะได้แสดงพระราชประสงค์ของพระองค์ บางประการให้ทราบและขอคำแนะนำจากบุคคลสำคัญ ๆ จากกลุ่มเหล่านี้ก็ตาม โดยปกติการประชุมมีขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาคดีสำคัญ ๆ ซึ่งตามธรรมเนียมประเพณีจะตกเป็นหน้าที่ของพระเจ้าแผ่นดินที่จะต้องวินิจฉัย ครั้นมาถึงศตวรรษที่ 12 ได้เกิดมีจารีตประเพณีขึ้นว่า เมื่อพระเจ้าแผ่นดินจะทรงบัญญัติข้อบัญญัติที่สำคัญใด ๆ ขึ้นใหม่แล้วจะต้องปรึกษากับที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยพระราชาคณะและพวกบารอนคนสำคัญ ๆ ที่เป็นเจ้าครองนครของพระองค์เสียก่อน เรียกที่ประชุมนี้ว่า “Concilium” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาในการออกกฎหมาย บางครั้งมีผู้เรียกที่ประชุม “Concilium” นี้ว่ารัฐสภา การประชุมเช่นนี้ได้มีการประชุมเรื่อยมาและวิวัฒนาการมาตามลำดับจนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 13 จึงเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า “Magnum Concilium” และได้มีการประชุมเรื่อยมาในแต่ละปี นอกจากหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายแล้ว ที่ประชุมยังทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดี ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินสงวนไว้เป็นผู้พิจารณาเองอีกด้วย ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอห์น พระองค์ทรงดำเนินนโยบายผิดพลาดทำให้เกิดสงครามบ่อยครั้งจึงต้องเรียกภาษีจากประชาชนอย่างมาก เป็นเหตุให้พระราชาคณะและพวกบารอนพร้อมใจกันบังคับให้พระเจ้าจอห์นทรงลงนามในเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “Magna Carta” ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาระหว่างกษัตริย์กับพวกขุนนาง โดยมีข้อกำหนดให้คุ้มครองสิทธิของประชาชนอยู่บ้าง และเป็นก้าวแรกของการวางหลักโดยชัดเจนในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ แต่ Magna Carta ยังมิได้กำหนดให้ประชาชนโดยทั่วไปมีผู้แทนของตน

จนกระทั่ง ค.ศ. 1295 ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีการเลือกผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก โดยมีพวกพระ และพวกขุนนาง รวมทั้งหมดยุคประมาณ 400 คน ที่ประชุมของผู้แทนราษฎรเรียกว่า “Great and Model Parliament” เป็นรัฐสภาตัวอย่างของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 และเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษในเวลาต่อมา อาจสรุปได้ว่าระบบผู้แทนนี้ในระยะแรกปรากฏในลักษณะเป็นระบบผู้แทนของประชาชนตามฐานันดร เฉพาะเจ้าของที่ดินและผู้มีการศึกษาเท่านั้น ผู้แทนขณะนั้นจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในขอบเขตจำกัด รัฐสภาของผู้แทนแบบนี้นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐสภาของผู้แทนฐานันดร เช่น รัฐสภาของอังกฤษในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อมาระบบผู้แทนได้พัฒนามาเป็นระบบผู้แทนของประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่ยึดติดกับฐานันดรของประชาชนเหมือนแต่เดิม ในระบบผู้แทนในปัจจุบันประชาชนจะเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไป ประชาชนทั้งหมดมีความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการแทนตน

2.1.4.1 ประเภทของการปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน¹⁹

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนนี้ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทได้แก่

1) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริง การปกครองประเภทนี้ประชาชนได้เลือกบุคคลบางคนขึ้นมาใช้อำนาจอธิปไตย การที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยนั้นบางประเทศก็ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งมาใช้ส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย เช่น ให้ประชาชนเลือกผู้แทนมาใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นต้น ส่วนอำนาจอื่นๆ ก็คืออำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ไม่มีการเลือกผู้แทนราษฎรมาใช้อำนาจเหล่านี้ แต่ก็ให้ถือว่าผู้ใช้อำนาจนี้เป็นผู้แทนของราษฎรเหมือนกัน ยิ่งกว่านั้นในบางประเทศซึ่งสภานิติบัญญัติแบ่งเป็นสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็ยังอนุญาตให้ราษฎรเลือกเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นให้สมมติเป็นผู้แทนของราษฎรโดยราษฎรไม่ได้เลือกเลย การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริงมีลักษณะสำคัญคือ การห้ามมีสัญญาตัวแทนระหว่างราษฎรผู้เลือกตั้งกับผู้แทนอย่างเด็ดขาด ผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่ต้องรับคำสั่งใด ๆ จากราษฎรเลย เป็นหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) ได้บัญญัติไว้ว่า “สัญญาตัวแทนอันจะพึงมีระหว่างสมาชิกและประชาชนผู้เลือกนั้นให้ถือว่าเป็นโมฆะ” เป็นต้น

¹⁹ ศุภชัย เวียงอินทร์, “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 20-23.

2) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน การปกครองประเภทนี้เป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎร กฎหมายต่าง ๆ ก็เป็นผลมาจากมติของสภา แต่ว่ายอมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิแสดงเจตนาในเรื่องที่ผู้แทนกำลังจะทำอยู่นั้น การแสดงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีอิทธิพลอยู่เหนือการวินิจฉัยตกลงใจของผู้แทนเป็นอย่างมาก แต่เดิมนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนทำให้สภามีอำนาจวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ได้โดยอิสระไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นเจตนาของกลุ่มชนหมู่หนึ่งที่เป็นผู้แทนราษฎรเข้าไปในสภา ซึ่งบางทีเจตนานี้ก็อาจจะตรงกันกับประชาชน หรืออาจจะต่างกันได้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะหมดอำนาจไปเมื่อได้เลือกผู้แทนขึ้นมาแล้ว ต่อจากนั้นประชาชนก็ต้องรับเอาเจตนาของผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งขึ้นมาเป็นเจตนาของตน และจำทำอะไรไม่ได้จนกว่าจะถึงกำหนดการเลือกตั้งใหม่ ในปัจจุบันในหลายประเทศการที่ประชาชนต้องเลือกตั้งผู้แทนคนใดนั้นเขาไม่ได้นึกว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น แต่ลงคะแนนเลือกให้ตามนโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นประกาศว่าเมื่อเขาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะนำนโยบายที่ประกาศไว้แล้วนั้นมาใช้ทันที ในฝรั่งเศสถ้อยคำที่กล่าว ภายหลังการเลือกตั้งว่า “ประเทศใดให้คำตัดสินชี้ขาดแล้ว” ก็ดีหรือ “ประชาชนได้แสดงเจตนาของตนออกมาแล้วก็ดี” ไม่ใช่เป็นคำกล่าวที่ไม่มี ความหมาย แต่เป็นคำที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนต้องการให้สภาที่เขาได้เลือกตั้งขึ้นมา นั้นดำเนินนโยบายอย่างไร จริงอยู่อาจจะไม่แสดงความปรารถนาของตนออกมาในเรื่องเล็กน้อย แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการยุบสภาจะต้องมีนโยบายการเมืองที่สำคัญขนาดที่ประชาชนพอจะเข้าใจและแสดงความนิยมชมชอบหรือไม่ของตนออกมาให้เห็นได้ด้วย การลงคะแนนเลือกผู้แทนซึ่งแสดงว่าจะใช้นโยบายนั้น ฉะนั้นสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรแม้มีอำนาจลงมติวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้เด็ดขาดก็จริงก็ต้องรับเอาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แสดงไว้ก่อนการเลือกตั้งนั้นมาปฏิบัติ และสภาก็ไม่ได้จะสูญเสียอิสรภาพ และความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจ เพราะเมื่อเป็นผู้แทนราษฎรก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามเจตนาของประชาชนผู้เลือกตั้งได้แสดงออกมาให้รู้แล้ว หรืออย่างน้อยก็ต้องไม่ทำอะไรให้ขัดกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงปรับเปลี่ยนไปจากที่มีผู้สร้างเค้าโครงไว้แต่แต่ดั้งเดิม แม้ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญเฉพาะในการเลือกตั้งผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตน แต่ก็ได้มีการรับรู้ว่ราษฎรเป็นผู้สามารถแสดงเจตนาให้ทราบได้ว่าเขาประสงค์จะให้นำชาติเดินทางไปทางไหนและผู้แทนก็ต้องไม่ฝ่าฝืนความปรารถนาของประชาชนในข้อนี้ ฉะนั้นจึงเรียกได้ว่าเป็น “การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน”

2.1.4.2 วิธีการที่มีขึ้นเพื่อให้ราษฎรสามารถแสดงเจตนาของตนให้ทราบ

1) การเลือกตั้งหลังจากมีการยุบสภา ตามปกติการยุบสภามีจุดประสงค์ให้ประชาชนหรือราษฎรตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ซึ่งฝ่ายรัฐบาลกับสภามีความเห็นไม่ลงรอยกัน ไม่อาจจะตกลงกันได้ และฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งควรให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับฝ่ายใดอย่างไรก็ดีการยุบสภาเพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการสิ้นเปลืองมาก และถ้าทำบ่อย ๆ ก็ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง

2) การขอประชามติเป็นเชิงหารีหรือ มีหลายประเทศที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ขอความเห็นหรือประชาชนด้วยการเรียกมาให้ลงคะแนนแสดงประชามติ หากมีปัญหาอันใดเกิดขึ้นและรัฐสภาเห็นสมควร ประชามติเช่นนี้มีผลเป็นเพียงการหารือหรือฟังความเห็นของประชาชนเท่านั้น ไม่ผูกมัดรัฐสภา เป็นแต่เพียงว่ารัฐสภารับเอาความคิดของประชาชนที่แสดงออกมาโดยประชามติมาประกอบด้วยคำวินิจฉัยของตนและการจะออกกฎหมายใด ๆ ไปถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตามวิธีการเหล่านี้ปัจจุบันใช้ไม่ได้ผล โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาที่ยอมรับให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลนั้นหมายความว่าผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดเผด็จการในรัฐสภา ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบสองพรรค การยุบสภามีในกรณีที่พรรคฝ่ายรัฐบาลกำลังมีคะแนนนิยมจากประชาชนจึงจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อที่จะให้ประชาชนเลือกพรรคคนเข้ามาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลอีก

2.1.5 การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบผสม²⁰

การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบผสมคือ การปกครองซึ่งประชาชนหรือราษฎรใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับโดยทางรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง (Semi-Direct)” ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้โดยสารถะแล้วก็คือระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั่นเอง แต่ได้มีการนำเอากลไกของระบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การปกครองในรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องของโอกาสความพร้อมในการประชุม สถานที่ จำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุม ฯลฯ และยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เป็นต้นว่า ให้ปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนครบวาระ (Recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น

²⁰ วนิตา แสงสารพันธ์, *เพ็ญอ้าง*, น. 12.

ลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนรูปแบบนี้ได้รับความนิยมนในรอบคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสองประการคือ

ประการแรก สำหรับประเทศที่ให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอยู่เดิม ต่อมาเมื่อมีพลเมืองมากขึ้นไม่สามารถจะปกครองอย่างเก่าได้ จึงต้องเปลี่ยนมาให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน แต่ประชาชนยังประสงค์ที่สงวนสิทธิในการให้ความเห็นชอบทางจัดการบ้านเมืองบางอย่างไว้

ประการที่สอง เพื่อช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระทำของผู้แทนของตนมากขึ้น

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนรูปแบบผสมนี้ อาจจัดได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 วิธีคือ

1) สิทธิยับยั้งกฎหมายของราษฎร

สิทธิยับยั้งกฎหมาย (Veto Populaire) นั้น คือเมื่อสภาลงมติในร่างกฎหมายแล้ว แต่กฎหมายนั้นมิได้ใช้บังคับทันที แม้จะสำเร็จบริบูรณ์แล้วก็ตาม และถ้าภายในระยะเวลาอันมีกำหนดหลังจากวันที่สภาลงมติ ราษฎรรวมกันเป็นจำนวนหนึ่งตามแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดได้ ร้องขอให้ใช้การลงคะแนนแสดงประชามติ สภาต้องยินยอมให้มีตามคำร้องขอและราษฎรอาจจะลงคะแนนรับรองให้กฎหมายฉบับนั้นใช้ได้หรือไม่รับรองก็ได้ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่สภาลงมติแล้วนั้นย่อมสมบูรณ์ ไม่จำเป็นจะต้องให้ราษฎรลงมติรับรองอีกชั้นหนึ่ง แต่ว่ากฎหมายเรื่องนั้นยังมีได้ใช้บังคับทันทีต้องรอจนกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศกำหนดไว้จะ得以ผ่านพ้นไปเสียก่อน และในระหว่างนั้นอาจจะมีราษฎรขอร้องให้มีประชามติดังกล่าวมาแล้วก็ได้

ดังนั้นเมื่อเทียบกับการลงคะแนนแสดงประชามติซึ่งจะเห็นได้ในข้อ 2 แล้วย่อมต่างกัน เพราะการออกเสียงประชามตินั้นการรับรองของราษฎรเป็นของจำเป็นเพื่อความสมบูรณ์ในทางกฎหมายของกฎหมายที่จะออกใช้ ส่วนสิทธิยับยั้งกฎหมายนั้นการออกเสียงลงคะแนนของราษฎรไม่เป็นสิ่งจำเป็น และถ้าพ้นกำหนดเวลาไป สิทธินี้ก็หมดไปด้วย หรืออีกนัยหนึ่งว่าการออกเสียงประชามติ กฎหมายจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ให้ราษฎรลงมติรับรอง แต่สิทธิยับยั้งกฎหมายกฎหมายจะสมบูรณ์อยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ราษฎรยังมีได้แสดงความไม่เห็นชอบด้วยภายในระยะเวลาอันมีกำหนด

2) การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร้องรับขั้นสุดท้ายในเรื่องที่รัฐสภาหรือรัฐบาลจะกระทำหรือได้กระทำไปแล้ว ซึ่งคำว่า “การออกเสียงประชามติ (Referendum)” มีรากศัพท์มาจากคำภาษาลาตินว่า “ad referendum” อัน

เป็นศัพท์ที่ใช้ในทางการเมือง มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”²¹ อนึ่ง การให้ประชาชนออกเสียงประชามติมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรแบ่งดังนี้ คือ

(1) พิจารณาจากค่าของกฎหมายซึ่งประชาชนลงมติรองรับ จะแบ่งออกเป็นดังนี้

(ก) ประชามติโดยทางบังคับ (Referendum Obligation) ประชามติในเชิงบังคับนี้จะผูกพันองค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเจตนาของประชาชนที่แสดงออกมา

(ข) ประชามติโดยทางหารือ (Referendum Consultation) มีค่าเพียงเป็นความเห็นที่ให้แก่รัฐสภาเท่านั้น²²

(2) พิจารณาถึงว่ารัฐธรรมนูญจะบังคับให้สภานำร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติแล้วให้ประชาชนรองรับอีกชั้นหนึ่งอีกหรือไม่ จะแบ่งได้เป็น

(ก) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ ได้แก่ การให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายของรัฐสภา²³ ซึ่งในหลายๆ ประเทศ เช่น สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชาอาณาจักรเดนมาร์ก และราชอาณาจักรสเปน ฯลฯ ต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ

(ข) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชน รัฐสภา หรือองค์กรอื่น ในการขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ เช่น ในสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ได้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือรัฐ (Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป ร้องขอต่อสภามন্ত্রীแห่งสมาพันธรัฐ (Conseil federal) เพื่อให้จัดให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐบัญญัติ รัฐกำหนดที่ออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁴

(3) สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ก้าวหน้าที่สุดของการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบผสม กล่าวคือ ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิออก

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 12.

²² ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), น. 113.

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เพิ่งอ้าง, น. 19.

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เพิ่งอ้าง, น. 20.

เสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง สามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มที่จะขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนจะบังคับให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง²⁵

สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายนี้ เริ่มต้นเมื่อประชาชนจำนวนเท่าที่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายนี้มีอยู่ 2 รูปแบบคือ²⁶

ก. ข้อเสนอริเริ่มที่วางรูปแบบแล้ว คือ ข้อเสนอที่ประชาชนจัดทำร่างกฎหมายวางระเบียบแบ่งเป็นมาตราไว้เรียบร้อยและนำเสนอต่อสภา ถ้าหากสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะระบุให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

ข. ข้อเสนอริเริ่มที่มีได้วางรูปเรื่อง เป็นข้อเสนอที่ประชาชนเพียงขอให้สภาออกกฎหมายในเรื่องหนึ่งได้ โดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย สภาจะเป็นผู้ร่างกฎหมายพิจารณาและลงมติ โดยปกติเมื่อผ่านสภารับรองแล้วจะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรองอีกครั้ง

สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนับว่าเป็นการก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนและโดยตรงผสมกัน และยังมีความก้าวไกลยิ่งกว่าการให้สิทธิประชาชนในการออกเสียงประชามติ ซึ่งกล่าวได้ว่าทฤษฎีการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติ และการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่เงื่อนไขในการนำมาปฏิบัติจะแตกต่างกัน เพราะการออกเสียงประชามติเป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ควรของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแก้ไขในสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเว้นการกระทำ หรือเป็นการบังคับให้รัฐสภาออกกฎหมายตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้

2.2 แนวความคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในทางการเมืองโดยการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้

²⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, *เพิ่งอ้าง*, น. 170-171.

²⁶ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, *หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), น. 75-76.

และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอน การริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน”²⁷

สิทธิเสรีภาพทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ สิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ทั่วไปของประชาชน รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติรับรองไว้ให้เกิดความชัดเจนเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับรองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาล้วนแต่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ โดยมนุษย์จะมีสิทธิเสรีภาพนี้ได้ต่อเมื่อมีแดนแห่งเสรีภาพ และภายในแดนแห่งเสรีภาพของตนนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงโดยผู้อื่น ซึ่งแดนแห่งเสรีภาพที่ว่านี้ต้องไม่เป็นการทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนจากการใช้สิทธิเสรีภาพของตนในการกระทำต่าง ๆ เท่าที่มนุษย์จะสามารถทำได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและยึดมั่นในหลักการการปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายจึงได้บัญญัติรับรองไว้ นอกจากเหตุผลที่ว่าเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในการมีสิทธิเสรีภาพแล้วยังเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำที่เกินขอบเขตในแดนแห่งเสรีภาพของตน ซึ่งสิทธิเสรีภาพทั่วไปที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้สามารถแยกเป็นประเภทได้ ดังนี้

2.2.1 สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐาน ด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

²⁷ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น. 17-18.

ฉบับแรกของโลก²⁸ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่เป็นฉบับถาวรทุกฉบับที่ผ่านมาจึงได้บัญญัติรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

2.2.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีนักคิดและนักวิชาการได้ให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันหลายความหมายดังนี้²⁹

Herbert Mc Closky ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า เป็นกิจกรรมต่างๆที่เป็นไปโดยสมัครใจ (voluntary activities) ของสมาชิกในสังคม ที่จะมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ปกครองและกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) อาจจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

Huntington และ Nelson ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่เกิดมาจากการกระทำของพลเมืองอันจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งการเข้าร่วมทางการเมืองนี้อาจจะเป็นไปได้ทั้งในลักษณะของระดับบุคคลหรือกลุ่ม อาจเกิดมาจากการจัดระเบียบหรือเป็นไปเอง อาจเกิดในระยะเวลาชั่วครั้งชั่วคราวหรือยาวนานอาจจะใช้หรือไม่ใช้กำลังรุนแรง อาจจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายและอาจจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้

Milbrath และ Goel ได้นิยามการเข้าร่วมทางการเมืองอย่างกว้างๆ ว่าหมายถึง การกระทำต่างๆของพลเมืองที่ต้องการจะมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาล และระบบทางการเมืองจากการนิยามในลักษณะนี้จะพบว่า การเข้าร่วมทางการเมืองไม่เพียงแต่เป็นการกระทำหรือบทบาทของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อผลที่ปรากฏออกมาในทางการเมืองแต่ยังรวมถึงลักษณะของการกระทำหรือบทบาทนั้นๆ จะต้องเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนและเป็นการกระทำอย่างเป็นพิธีการอีกด้วย

Verba, Nie และ Kim ได้นิยามการเข้าร่วมทางการเมืองว่าหมายถึง กิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์อาจจะมากหรือน้อยก็ตามแต่ต่อการมีอิทธิพลในการเลือกสรรเจ้าหน้าที่รัฐบาล และตลอดจนการกระทำหรือการดำเนินการต่างๆของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น

Weiner ได้รวบรวมความหมายของการเข้าร่วมทางการเมืองในลักษณะต่างๆ ไว้อย่างมีขอบเขตที่กว้างขวางมากซึ่งจะเห็นได้ดังต่อไปนี้คือ

²⁸ ปริญญาสากุลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, “กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561, จาก <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

²⁹ พรพิมล ธีรคุณ โกวิท, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : การศึกษาปัญหาและอุปสรรค, (นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 42, 2542-2543), น. 9-11.

1. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่เป็นการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องต่อผู้นำรัฐบาล

2. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ ความพยายามเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือการเลือกสรรผู้นำรัฐบาล

3. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่มีความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายของพลเมือง

4. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่มีตัวแทนทางการเมือง

5. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ สภาพที่บุคคลไม่อยากจะเข้าไปร่วมทางการเมืองเพราะเห็นว่าหาประโยชน์อะไรไม่ได้เลยหรือได้น้อยมาก

6. ผู้ที่เข้าร่วมทางการเมืองจะหมายความรวมถึงผู้ที่มีความกระตือรือร้น หรือตื่นตัวทางการเมืองเป็นพิเศษ เช่น ผู้ที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเข้าร่วมประชุมในทางการเมืองและการใช้เวลาสนใจต่อปัญหาสาธารณะ นอกจากนี้ยังรวมถึงการเข้าร่วมทางการเมืองในระดับต่างๆ ด้วย เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นและประชามติทางการเมือง การให้ความสนใจข่าวสารทางการเมืองจากสื่อสารมวลชน

7. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่มีความต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะมีสถานะที่เป็นสถาบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระทำที่เป็นครั้งคราว ซึ่งเกิดขึ้นมาอย่างทันทีทันใดและมีระดับความรุนแรง เช่น การจลาจลวุ่นวาย

8. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่เป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการของข้าราชการ

9. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่มีผลกระทบต่อการเมืองในระดับชาติและการเมืองในระดับท้องถิ่น

10. การเข้าร่วมทางการเมืองคือ การกระทำทางการเมืองแต่ทว่าในขณะเดียวกันในแต่ละสังคมการกระทำทางการเมืองก็มีความแตกต่างกันออกไป ในสังคมหนึ่งอาจจะถือว่าการกระทำทางการเมืองแต่อีกสังคมหนึ่งอาจจะถือว่าไม่เป็นก็ได้ หรือแม้กระทั่งในวันเวลาหนึ่งอาจจะเป็นแต่อีกเวลาหนึ่งไม่นับว่าเป็น เช่น การรวมกลุ่มแล้วทำลายทรัพย์สิน ในบางครั้งบางแห่งจะมองว่าเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรม แต่ก็อาจจะมองว่าเป็นการกระทำทางการเมืองในอีกทัศนะหนึ่งก็ได้เช่นกัน

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวข้างต้นมาแล้วนั้น พอสรุปได้ว่าการเข้าร่วมทางการเมืองนั้นจะต้องเป็นการกระทำเท่านั้น ซึ่งการกระทำนั้นจะต้องเกิดมาด้วยความสมัครใจของ

ประชาชน และประชาชนย่อมจะต้องมีส่วนและมีโอกาสที่จะเลือกต่อการกระทำนั้นซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อประเทศนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

ระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการจัดระเบียบของสังคม และเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนและก่อให้เกิดความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ตามหลักการในเรื่องสัญญาประชาคมของ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jaques Rousseau) ถือว่า “รัฐ” ก่อกำเนิดขึ้นมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชน เป็นเจตนาร่วมกันของสังคมหาใช่เป็นของปัจเจกบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ ดังนั้น “กฎ” ที่จะใช้เป็นกฎหมายนั้นจะต้องมาจากเจตนาร่วมกันของประชาชนเท่านั้น ซึ่งเป็นการยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรือที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” โดยนัยนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งหากพิจารณาในเชิงตรรกศาสตร์แล้ว ประชาชนจึงมีความชอบธรรมในการกำหนดเจตนารมณ์ได้เท่าเทียมกันทุกคนหรือในกรณีที่ต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนแต่ละคน ความยินยอมนั้นก็จะต้องมีอยู่ตลอดเวลาและต้องเป็นความยินยอมที่ได้รับจากปัจเจกชนทุกคนด้วย³⁰

ดังนั้น เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มาจากข้อสันนิษฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรืออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนทุกคนโดยตรงหรือโดยประชาชนมอบให้ผู้ที่แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนอันมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและไม่ระบุตัวบุคคล กฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติได้เป็นอย่างดีและทำให้เกิดหลักการสำคัญต่อไปว่า “เรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ว่านี้จะต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนออกเองหรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น” หลักการนี้ปรากฏชัดเจนในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยในมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำ

³⁰ กนิษฐา เชื้อววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น.8.

การใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวน ผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็ แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นนี้จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” และในมาตรา 5 บัญญัติรับ หลักการนี้ว่า “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มี กฎหมายห้ามใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้ กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” พร้อมทั้งสรุปหลักการไว้ว่า “กฎหมายคือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองมีส่วนเข้าร่วม โดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการ คຸ້ມครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนยอมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศ ศักดิ์ศรีตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของแต่ละคน โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน”³¹

2.2.3 สิทธิของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นวิธีการให้ประชาชนบังคับให้สภาออก กฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมีหลักว่า เมื่อมีพลเมืองเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้รัฐสภา ซึ่งรัฐสภาต้องมีหน้าที่ต้องพิจารณากฎหมาย นั้น และเมื่อใช้ระบบนี้แล้วต้องนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปให้ประชาชนออก เสียงประชามติด้วยเสมอ

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้น เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้ แสดงออกถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองโดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาส ในการแสดงเจตนารมณ์หรือเจตจำนงของตนโดยไม่ผ่านทางผู้แทน มีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. รูปแบบแรก เป็นรูปแบบที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ โดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย เพียงแต่จัดทำเป็นหัวข้อเรื่องของกฎหมายที่ต้องการให้มี พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ โดยจะทำด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เมื่อชื่อเรียกเรื่องเสนอเข้าสู่สภาแล้ว สภาต้องจัดทำร่างกฎหมายตาม ความต้องการของประชาชน และเสนอให้ประชาชนเห็นด้วยกระบวนการการออกเสียงประชามติ

2. รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบที่ต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายให้เรียบร้อยเสนอต่อสภาถ้าสภา เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของประชาชน ก็จะส่งไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะยอมรับ หรือปฏิเสธ

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2538), น.38.

ส่วนวิธีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนสามารถทำได้ 2 วิธีด้วยกันกล่าวคือ วิธีที่หนึ่งเป็นการริเริ่มโดยตรง หมายถึงการที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งเสนอร่างกฎหมายของตนพร้อมด้วยลายเซ็นกำกับจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจ แล้วให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศให้ความเห็นชอบโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภา ซึ่งถ้าเสียงส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป ส่วนอีกวิธีหนึ่ง เป็นวิธีที่ประชาชนเข้าชื่อให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วก็ต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอให้ประชาชนทั่วประเทศลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนมีผลบังคับใช้ ระบบนี้ใช้อยู่ในหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากรัฐธรรมนูญมิได้มีข้อกำหนดนี้ไว้ เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก็ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่สภาได้ร่างขึ้นสามารถประกาศใช้บังคับได้เลย ถ้าหากสภาพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบ ก็ให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นตกไป ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในสาธารณรัฐอิตาลี

การให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายเป็นข้อยกเว้นของสภานิติบัญญัติ เพราะว่าโดยหลักการแล้วการออกกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศจะเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำในฐานะผู้แทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงก็ควรจะมีสิทธิในการกำหนดนโยบายในรูปของการเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย โดยการกระทำดังกล่าวนี้จะกระทำต่อเมื่อประชาชนเห็นสมควรและเห็นว่ามีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพราะตามปกติแล้วอำนาจเหล่านี้ประชาชนจะมอบให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้ดำเนินการแทนแล้ว

สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนับว่าเป็นการก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนและโดยตรงผสมกัน และยังมีความก้าวไกลยิ่งกว่าการให้สิทธิประชาชนในการออกเสียงประชามติ ซึ่งกล่าวได้ว่าทฤษฎีการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติ และการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่เงื่อนไขในการนำมาปฏิบัติจะแตกต่างกัน เพราะการออกเสียงประชามติเป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ควรของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแก้ไขในสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเว้นการกระทำ หรือเป็นการบังคับให้รัฐสภาออกกฎหมายตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้

ในอดีตประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาโดยตลอด ซึ่งการปกครองในระบอบนี้การตัดสินใจจะเป็นอำนาจของผู้ปกครองหรือเจ้าขุนมูลนายเป็นส่วนใหญ่ จนกลายเป็นความเคยชินของทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นผลให้คนไทยไม่มีแนวคิดหรือประสบการณ์ในเรื่องการปกครองตนเองไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน หรือความเสมอภาค การใช้หลักการและเหตุผล ความยุติธรรมในสังคม จิตสำนึกเรื่องของการมีส่วนร่วม การมีอิสระในการตัดสินใจ ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแนวคิดสำคัญในระบอบประชาธิปไตยนาน ๆ เข้าจึงยกอำนาจของตนเองให้แก่ชนชั้นผู้ปกครอง และเห็นว่าชนชั้นปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจ เช่น กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็ไม่ได้มาจากการต่อสู้เรียกร้องที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประชาชนส่วนใหญ่แต่อย่างใด แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดจากคนกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการศึกษาดีในสมัยนั้นอีกทั้งยังเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ล้มล้างรัฐธรรมนูญและรัฐบาลโดยผู้นำทหารและชนชั้นนำอยู่บ่อยครั้งทำให้การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น หรือแม้กระทั่งกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬในปี 2535 นั้นจะสังเกตเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังไม่กระจายไปอย่างทั่วถึงคนในระดับต่างทั้งในเมืองและชนบทอย่างแท้จริง³²

ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 2535” ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ฉบับแรก เนื่องจากการเปิดมิติใหม่ของการเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนโดยประเด็นสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวมานี้ทำให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และมีส่วนออกเสียงในการปกครองประเทศทั้งทางตรง

³² จันทิมา ทองชาติ, “การมีส่วนร่วมทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 20.

และทางอ้อมมากขึ้น³³ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงตามแนวคิดประชาธิปไตยโดยตรงโดยผ่านกลไกต่าง ๆ เป็นต้นว่า การเสนอร่างกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (มาตรา 170 วรรคแรกและมาตรา 287 วรรคแรก)³⁴ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (มาตรา 303-304 และมาตรา 286) และการออกเสียงแสดงประชามติ (มาตรา 214) เป็นต้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในการปกครองประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายได้เอง

2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์จากแนวคิดเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย จากแนวความคิดของนักกฎหมายธรรมชาติที่มีบทบาทสำคัญในช่วงของพัฒนาการของยุคใหม่ ทั้งในทางรูปแบบ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของแนวความคิดในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย ส่วนในทางเนื้อหาของกฎหมายธรรมชาตินั้น ถือว่ามีกฎเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งยอมรับสิทธิ ที่ติดตัวมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคลด้วยกัน และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และแนวคิดดังกล่าวอาจได้รับการบัญญัติ รับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายบัญญัติที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าอันเป็นการนำแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ ไปบัญญัติรับรองให้เป็นกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายพื้นฐานในลักษณะดังกล่าวนี้เข้าไปมี บทบาทในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปอย่างมาก แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติจึงมี บทบาทในทางทฤษฎีการเมืองและในทางปฏิบัติในทางกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป แนวความคิดของ โทมัส ฮ็อบ (Thomas Hobbes), ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) และ ซิเอเยส์ (Sieyès) ที่เกี่ยวกับความเป็นกฎหมาย

³³ อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 9-11.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 170 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 287 บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้”

สูงสุดของรัฐธรรมนุญ แนวความคิดประการต่อมาที่มีส่วนสัมพันธ์กับแนวความคิดความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนุญ คือ แนวความคิดที่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมที่ให้สมาชิกในสังคมตกลง และยอมรับในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญ เพื่อจำกัดอำนาจรัฐมิให้ใช้ตามอำเภอใจและหากมีการละเมิดก็ต้องมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน³⁵

โดยเมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนุญย่อมหมายถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งหมายถึงสามารถจัดลำดับชั้นของกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนุญ
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญ
3. พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว
4. พระราชกฤษฎีกา
5. กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ
6. กฎหมายของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล เป็นต้น
 - (1) รัฐธรรมนุญ คือ กฎหมายชั้นมูลฐานของรัฐ ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จัดวางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นกฎหมายที่อยู่ในฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งปวง ซึ่งกฎหมายอื่น ๆ จะมีวิธีการจัดทำหรือมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญไม่ได้ รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์การปกครองทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปบริหารในทางการเมืองของรัฐหรือประเทศ³⁶
 - (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญ
 - (3) พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ
 - (4) พระราชกฤษฎีกา
 - (5) กฎ
 - (6) กฎหมายของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญนั้นอันที่จริงเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งได้มีผู้คิดค้นแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน โดยซีเซโร (Cicero) ได้กล่าวว่าอำนาจสูงสุด

³⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.15.

³⁶ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), น. 4-5.

ในรัฐหนึ่งตกอยู่แก่ประชาชนทั้งหมดของรัฐ³⁷ แต่ความคิดนี้ไม่ได้รับความสนใจเพราะไปขัดกับทฤษฎีเทวสิทธิ์ที่สนับสนุนกษัตริย์ ในยุคนั้นกษัตริย์ใช้อำนาจมากเกินไป จึงเกิดแนวความคิดใหม่ที่ไม่ให้อำนาจตกอยู่ในมือคนคนเดียวแล้วใช้อำนาจเด็ดขาดอย่างที่เป็นมาจึงมีแนวความคิดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของคนส่วนใหญ่

แนวความคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ก็เพื่อควบคุมการออกกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเนื้อหาหรือหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือเจตจำนงทั่วไป หรือ General Will ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความคิดเห็นและความต้องการของส่วนรวม และแม้รัฐธรรมนูญคือการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทั่วไปของคนส่วนมากในประชาคมในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถแยกออกจากความเป็นตัวตนหรือความเป็นปัจเจกแต่ละคนได้ เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญย่อมหมายถึงความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ มีแต่กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่พบได้ในกฎหมาย Common Law ในรูปแบบจารีตประเพณี และในรูปแบบพระราชบัญญัติ จึงไม่มีการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา ทำให้ไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา ซึ่งประเทศอังกฤษนั้นถือว่าเป็นประเทศต้นแบบการปกครองในระบบรัฐสภา โดยถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาสูงสุดของอำนาจในการปกครอง รัฐสภาจึงสามารถออกกฎหมายใดๆ ก็ได้อย่างกว้างขวางประกอบกับประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรรัฐสภาจึงสามารถตรารัฐธรรมนูญขึ้นได้ตลอดเวลาไม่มีเงื่อนไข และเมื่อตราขึ้นแล้วก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย เพราะรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่มีสภาพความเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐสภาไม่ได้สูงสุดเด็ดขาดเพราะอำนาจของรัฐสภายังถูกจำกัดโดยอำนาจของประชาชน นอกจากอำนาจของประชาชนแล้วอำนาจอื่นใดก็ไม่สามารถจำกัดอำนาจของรัฐสภาได้ เพราะถือว่ารัฐสภาได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ประชาชนจึงสามารถควบคุมการกระทำของรัฐบาลได้ และถือว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา³⁸

แนวคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วยเนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และได้ยอมรับหลักการนี้มาโดยตลอด อันจะเห็นได้จากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็น

³⁷ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, “หลักรัฐศาสตร์,” อังใน เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, น. 16.

³⁸ เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 22.

กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีบทบัญญัตินี้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา และประชาชนมีส่วนร่วมในการตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษคือในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีการทำประชาพิจารณ์ตลอดจนรับฟังข้อเสนอของสถาบัน องค์กร กลุ่ม ชมรมต่าง ๆ ในสังคม หากพิจารณาถึงคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช 2540) ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้น โดยสามารถอธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ เพราะอยู่ในฐานะที่มาก่อน โดยนอกจากรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตราโดยวิธีการพิเศษแล้วยังใช้เป็นแนวทางในการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย และถือเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ มีเนื้อหาสาระที่เป็น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นกฎเกณฑ์ที่ทำให้โครงสร้างทางการเมือง มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ³⁹

หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานของแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากหากได้พิจารณาโดยทฤษฎีบริสุทธ์แห่งกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้ อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนด รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือ กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออก

³⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, รายงานผลการวิจัย เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), น. 20.

ตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า "Judicial Review Power" ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนบรรลุผลสำเร็จในที่สุด⁴⁰

2.4 หลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม ทฤษฎีอำนาจในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องโดยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยความยินยอมของผู้แทนประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา 133 ได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยกำหนดผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ ได้แก่ (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม

⁴⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยาม (ตอนที่ 1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=409>

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถือว่ากระทำแทนประชาชนและในบริบทการทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาคือการพิจารณากฎหมาย และกลั่นกรองกฎหมายให้มีประสิทธิภาพคือเป็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงเฉพาะหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงเป็นประเด็นให้พิจารณาในเรื่องความเหมาะสมตามหลักความได้สัดส่วนประกอบกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

2.4.1 หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนและเป็นหลักสากลที่หลายประเทศให้การยอมรับและนำมาเป็นหลักในการปกครอง โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ไว้ว่า “เป็นหลักการพื้นฐานระหว่างผู้ใช้อำนาจ” กับผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้อำนาจอย่างพอประมาณ มีหลักการประกอบด้วยหลักการย่อยสามหลักการ ดังนี้

1. หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) เป็นหลักการที่ว่าบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจรรณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

2. หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่าในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแล้วแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล คือสามารถดำเนินการได้ แต่มาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด

3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality Strict Sensu) เป็นหลักการเรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับ ให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเกิดประโยชน์มากกว่าโทษ⁴¹

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 19 หัวข้อวิชา หลักกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561), น.42-43.

แนวความคิดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นการออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับอำนาจในการเสนอกฎหมายนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ

2.4.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

จากแนวความคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนและกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหลักนิติธรรมในองค์กรรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม อันถือว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นอุดมการณ์ของรัฐที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นได้จริง

นักวิชาการไทยบางท่านได้กล่าวถึงประชาธิปไตยไว้ในบริบทของความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นรัฐที่ยึดมั่นในความเป็นประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้ปกครองยึดหลักการปกครองที่เป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรมไว้ในหลายบริบทด้วยกัน อาทิ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ แก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจอันจะยังให้ราษฎรแต่ละคนดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีเกียรติภูมิหรือสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์”⁴²

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวไว้ว่า “หลักประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากประชาชน ซึ่งพัฒนามาสู่ “หลักอำนาจ อธิปไตยของปวงชน” หลักการนี้ได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมของอำนาจของประชาชนว่าเป็นฐานราก ที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจของประชาชนเป็นที่มาขององค์กร ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย จากพื้นฐานดังกล่าวจึงนำมาสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของ องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งหมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องเชื่อมกลับไปหา ประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อทำ

⁴² วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนรุ่นที่ 31 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2553 - วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554, หัวข้อ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, น. 2.

ให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรเหล่านั้นเกิด ความชอบธรรม บนพื้นฐานของแนวคิดนี้ “หลักประชาธิปไตย” จึงมีภารกิจในการเชื่อมโยงระหว่าง “ประชาชน” (ในฐานะเจ้าของอำนาจ) กับ “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” การเชื่อมโยงนั้นมักกระทำโดยผ่าน กระบวนการการเลือกตั้ง ในความสัมพันธ์ของ “หลักประชาธิปไตย” กับ “ประชาชน” ในแง่นี้ หลัก ประชาธิปไตยจึง “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ที่จะเชื่อมโยงระหว่างผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ใช้ อำนาจ” และ “ในบรรดาระฐีสรีประชาธิปไตยทั้งหลายถือว่า “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติธรรม” รวมทั้งหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักทั้งสองจึงเปรียบเสมือน เสาเข็มที่เป็นรากฐานให้บรรดาระฐีสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงสืบมาได้ถึงปัจจุบัน หลักทั้งสองจึงเป็นหลักที่อาศัยเกื้อกูลซึ่งกันและกัน หากปราศจากหลักใดหลักหนึ่ง ก็ไม่อาจทำให้อีกหลักหนึ่งดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง กล่าวคือ หากมีแต่หลักประชาธิปไตยโดยปราศจากหลักนิติรัฐ อาจนำไปสู่ ประชาธิปไตยแบบเผด็จการได้ ในขณะที่เดียวกันหากมีแต่หลักนิติรัฐโดยปราศจากหลักประชาธิปไตยก็ อาจทำให้ระบบการปกครองนั้นปกครองโดยคนจำนวนน้อย ด้วยเหตุที่แต่ละหลักล้วนเป็นข้อจำกัด ของแต่ละหลัก ในขณะเดียวกันแต่ละหลักก็มีส่วนเสริมแต่ละหลักให้มีความมั่นคงด้วย”⁴³

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ซึ่งเกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด ดังที่เพลโต นักปราชญ์ชาวกรีกเคยเสนอรูปแบบการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ที่เชื่อว่าจะเป็นการปกครองที่ดีที่สุด โดยผู้ปกครองคือตัวราชาปราชญ์นั้นจะต้องเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมจึงจะปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม

โดยความเป็นจริงแล้วในท้ายที่สุดเพลโต ก็ไม่สามารถหาใครที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ในอุดมคติได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนไม่ดีก็ยังสามารถทำความดีได้เช่นกัน⁴⁴

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ): รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ,” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561, จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8871

⁴⁴ “การประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 20 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ : ผู้พิทักษ์หลักนิติธรรม 9 – 10 เมษายน 2561 กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2561, จาก

จากหลักทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจที่ถือว่าเป็นหลักการจัดระเบียบระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตยสามฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการ โดยการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยให้องค์กรที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงคือประชาชน จึงต้องทำให้เกิดความสมดุลและสามารถถ่วงดุลกันได้อย่างเหมาะสม รัฐธรรมนูญจึงต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพขึ้นมานั่นคือ หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรากฎหมายที่ดี องค์กรฝ่ายบริหารที่กระทำโดยรัฐบาลที่ดี และองค์กรตุลาการที่ต้องทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายที่ดี ต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วยหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองประกันสิทธิเสรีภาพประชาชนกรณีให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ ดังนั้น โดยหลักความชอบธรรมแล้วเพื่อให้องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนกฎหมายนั้นต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงหลักการเดิมดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ กรีวิเชียร อดีตองคมนตรี ได้ให้ความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดทุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชนศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังกล่าวถึงหลักนิติธรรมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “หลักนิติธรรม คือ อุดมการณ์สูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย...”⁴⁵

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรม ไว้ว่า ในสังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากระบอบอัตตาธิปไตยที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20180405171213.pdf

⁴⁵ การฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง (รุ่นที่ 19 ระหว่างวันที่ 15 พฤษภาคม – 18 กรกฎาคม 2561) เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561.

ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรมนอกจากนี้ กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายอันหมายรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกด่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญ คือ

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
2. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
3. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
5. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นำหลักนิติรัฐและนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสองซึ่งเพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นก็มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา 26 ว่า “การตรา

กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

จากการศึกษาพบว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีที่ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำมาเป็นหลักการและบัญญัติไว้เช่นเดียวกันดังกล่าวมาแล้วนั้น มีเจตนารมณ์กล่าวคือ ผู้ร่างมีวัตถุประสงค์ต้องการวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่จะเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจเหนือประชาชนทั้งหลายว่า ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานของกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ การตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานแห่งความเป็นธรรม กฎหมายต้องให้ความเป็นธรรมโดยทัดเทียมกับประชาชนทั่วไป

ประการที่สอง คือ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องมิกฎหมายรับรองการใช้อำนาจหน้าที่นั้น และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำเกินเลยไปกว่าขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁴⁶

เกี่ยวกับการบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ใช่คำว่า “หลักนิติรัฐ” นั้น จากการศึกษพบว่า ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า คำว่า นิติรัฐ กับ นิติธรรม นั้นมีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ “นิติธรรม มาจากภาษาอังกฤษ The Rule of Law (เดอะ รูล ออฟ ลอว์) ซึ่งเป็นหลักที่ทุกประเทศใช้ แล้วก็เป็นหลักที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) คือ ประเทศ อังกฤษ ส่วนหลักเรื่องนิติรัฐ เป็นหลักที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้คำว่า “เรชท์สตาต (Rechtsstaat)” ในทางวิชาการต่างกันเล็กน้อย โดยทั้งสองหลักมีหลักตรงกันดังนี้

หลักที่ 1 ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชนเพราะเอกชนนั้นถ้าจะดำเนินการใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ ที่ 11 มิถุนายน 2550.

หลักที่ 2 แม้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ ก็ต้องมีเงื่อนไขกำหนดขอบเขตไว้ว่า มีขอบเขตน้อยเพียงใดและมีวิธีการอย่างไร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามนั้นจะเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในมาตรา 26 ใจความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎโดยการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ดังนั้นกรณีนี้ถือได้ว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.4.3 แนวความคิดอำนาจในการพิจารณาและการให้ความเห็นชอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยหลักแล้วการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำไม่ได้เว้นแต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านพิจารณาโดยผู้แทนประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งระบบรัฐสภาเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายและการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายโดยรัฐสภาก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับกับประชาชน ซึ่งแนวความคิดนี้องค์กรผู้ใช้อำนาจคือฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำเท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ เทศบัญญัติและข้อบังคับ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารต้องเป็นไปตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ซึ่งถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่ได้ให้อำนาจ จากทฤษฎีแนวความคิดการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายและแนวความคิดภายใต้หลักนิติรัฐนิติธรรมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องพิจารณาให้เข้าใจแก่นแท้สาระเพื่อให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้บรรลุผลอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายก็ดี หรือผู้มีอำนาจการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายใน

กระบวนการตรากฎหมายที่ดี ต้องกระทำเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพราะผู้ซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายคือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

2.4.4 สุนิติกกระบวนการ⁴⁷ หรือ Due Process of Law

หลักนิติธรรม ไม่ได้ใช้กันเฉพาะในประเทศอังกฤษ ในสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด และยังใช้บังคับกันมาจนถึงทุกวันนี้ มีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ 5 หรือ Fifth Amendment ซึ่งบัญญัติหลักการต่างๆไว้หลายเรื่อง แต่ที่สำคัญคือ บัญญัติว่า “บุคคล...ไม่อาจถูกพรากจากชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากสุนิติกกระบวนการ หรือ due of process of law” เป็นอันว่าหลักสุนิติกกระบวนการ หรือ due process of law นั้น ถูก กำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ใช้บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 เป็นเหตุควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆใน สหรัฐอเมริกา และต่อมาได้ขยายขอบเขตการควบคุมไปถึงในระดับมลรัฐด้วย

หลักสุนิติกกระบวนการ หรือ due process of law นั้น โดยชื่อน่าจะเป็นเพียงมิติในด้านกระบวนการพิจารณา อาทิ การจับกุม คุมขัง สอบสวนหรือการกระทำใดๆที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล จะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง หรือสุนิติกกระบวนการนั่นเอง แต่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ ขยายหลักสุนิติกกระบวนการ ไปถึงมิติสารบัญญัติด้วย ดังนั้น หลักสุนิติกกระบวนการจึงมีสองมิติ ได้แก่ มิติด้านวิธี พิธีกรรม หรือ Procedural due process of law กับมิติด้านสารบัญญัติ หรือ Substantive due process of law เป็นเหตุให้ศาลฎีกาถูกวิพากษ์วิจารณ์พอสมควร หลักสุนิติกกระบวนการนั้น ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาฎีกาตั้งแต่ต้น แต่คดีที่น่าสนใจที่สุดคดีหนึ่ง เพิ่งได้รับการตัดสินไปในปี ค.ศ.1966 คือ คดี Miranda v. Arizona นาย Miranda ถูกจับข้อหา กระทำความผิดทางอาญาทางเพศ และให้การรับสารภาพกับตำรวจที่จับ แต่ว่าการรับสารภาพนั้น ได้ ความเป็นมา นาย Miranda ไม่ได้รับการแจ้งสิทธิต่างๆเลย ในการดำเนินคดีของศาลก็ใช้คำรับสารภาพของ นาย Mirada เอง มาบอกนาย Miranda รับสารภาพว่ากระทำความผิด ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา พิเคราะห์พิพากษาว่า สิทธิของบุคคลที่ถูกจับกุมมีอยู่สี่ประการ 8 ประการหนึ่ง คือ สิทธิที่จะได้รับการ บอกว่า ผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะไม่ให้การใดๆ ประการที่สอง คือ สิทธิที่จะได้รับการบอก ว่า คำให้การของ ผู้ต้องหานั้น หากยินดีที่จะให้การ ก็จะใช้ผูกพันผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ ประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับ แจ้งจากพนักงานสอบสวนว่า ผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะมีทนายและมีสิทธินำทนายมานั่ง ฟังในการสอบสวน ประการสุดท้าย สิทธิในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีเงิน ผู้ต้องหาจะได้รับการแต่งตั้ง ทนายความให้มาช่วยว่าความ ถึงแม้ว่าสี่ประการนี้จะไม่ได้เขียนไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแต่

⁴⁷ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทความเรื่องหลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย,” หนังสือ รพี'51, น. 25-26.

อย่างไรก็ดี แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ฝังตัวอยู่ เป็นหลักย่อยของศุภนิติกระบวน หรือ due process เมื่อตำรวจจับนาย Miranda สอบสวน โดยไม่ได้แจ้งสิทธิสี่ประการนี้ให้แก่ นาย Miranda การสอบสวนจึงไม่ชอบ ศาลฎีกาจึงยกฟ้อง ต่อมา คดีนี้สิ้นสุดลงโดยที่ตำรวจต้องลงมือสอบสวนใหม่ ในครั้งนี้ตำรวจไม่ได้ใช้คำรับสารภาพของนาย Miranda แต่ตำรวจอาศัยพยานแวดล้อมทั้งหลายมาพิสูจน์ ซึ่งท้ายที่สุดนาย Miranda ถูกตัดสินจำคุก 11 ปี⁴⁸

เพื่อให้เข้าใจได้ตรงความหมายในการอธิบายขอให้วลีเดิมที่เป็นภาษาอังกฤษคือ คำว่า Due Process of Law หรือเรียกสั้น ๆ ว่า Due Process พุคถึงความหมายของวลีดังกล่าวมีอยู่สองคำคือ Due แปลว่า เหมาะสม สมควร พอเพียง พอควร ตามกำหนด ครบกำหนด ถึงกำหนด ถูกต้อง ถูกทำนองคลองธรรม ตรง หลีกเลียงไม่ได้ Process แปลว่า กระบวนการ ดังนั้นที่ศาสตราจารย์จัดติแปลคำทั้งสองคำนี้ว่า “กระบวนการอันควร” จึงเหมาะแต่อย่างไรก็ตาม การเรียนการสอนกฎหมายนั้น เราไม่ใช่เริ่มต้นและสิ้นสุดกันที่การแปลความหมายตามพจนานุกรม ต้องดูให้ลึกลงไปที่กำเนิดรากเงาของสิ่งนั้น แล้วค่อยมาดูกฎหมายรัฐธรรมนูญของเรา

Due Process of Law สืบรากเงาไปถึงเอกสารที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกคือ แมกนาคาร์ตา ซึ่งเป็นเอกสารที่พระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษถูกบีบบังคับจากเหล่าขุนนางให้พระราชทานเสรีภาพแก่ราษฎรชาวอังกฤษ ในยุคหลังถือว่าแมกนาคาร์ตาเป็นการยอมตนของพระมหากษัตริย์ต่อกฎหมายคือ ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายนั่นเองบัญญัติเมื่อ ค.ศ. 1217 (พ.ศ. 1760) แต่เดิมไม่มีคำว่า Due Process of Law มีแต่คำว่า “โดยกฎหมายของแผ่นดิน” ซึ่งคำนี้โยงไปถึงคำภาษาลาตินว่า “Per Legum Terra” เอกสารนี้ออกโดยพระเจ้าจอห์น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนราชบัลลังก์ก็มีการยืนยัน โดยพระมหากษัตริย์ที่ครองราชสมบัติ โดยตลอดมา จน ค.ศ. 1354 (พ.ศ. 1897) ในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 คำว่า “Due Process of Law” จึงปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในขณะที่ไม่มีส่วนใดของเอกสารเหล่านี้ระบุว่าอะไรที่หมายถึง “กฎหมายของแผ่นดิน” หรือ “Due Process of Law” คำสองคำนี้เริ่มปรากฏใน Petition of Right of 1628 ซึ่งมีข้อฎีกาว่า “เสรีชนถูกจำคุกหรือถูกกักขังเฉพาะโดยกฎหมายของแผ่นดิน หรือโดย Due Process of Law และมีใช้โดยการสั่งการพิเศษโดยปราศจากข้อหาของพระเจ้าแผ่นดิน”

ตามความเข้าใจของชาวอังกฤษ Due Process มีความหมายตามที่เดเนียลเว็บบสเตอร์ นักการเมืองและรัฐบุรุษอเมริกันหนึ่งกล่าวว่า เป็นกฎหมายทั่วไปเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่มีการพิจารณาก่อนแล้ว จึงตัดสินลงโทษ ซึ่งดำเนินการโดยการสอบสวน และมีคำพิพากษาหลังการพิจารณา จึงเห็นว่าสิทธิเสรีภาพนั้นมันสำคัญ สำหรับชาวตะวันตกแค่นั้น เพื่อหลักประกันแห่ง

⁴⁸ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทความเรื่องหลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย,” หนังสือ รพี'51, น. 25-26.

สิทธิเสรีภาพนี้ชาวอังกฤษรู้จักกันมาเกือบเจ็ดร้อยปีแล้ว เมื่อมีอาณานิคมของอังกฤษในอเมริกาช่วงทศวรรษ 1600 ชาวอาณานิคมก็ใช้คำว่า “Due Process of Law” ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของตน จึงกล่าวว่า Due Process เป็นหัวใจของ “เครื่องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Safeguard) ⁴⁹

ตามความเข้าใจของชาวอเมริกันขณะนี้ Due Process of Law มีสองอย่างคือ Due Process เชิงสารบัญญัติและ Due Process เชิงวิธีพิจารณา Due Process เชิงสารบัญญัติหมายถึงการให้ความคุ้มครองเนื้อหาสาระของสิทธิของปัจเจกชนตามหลักการของลัทธิเสรีนิยมในข้อนี้ศาลอเมริกันถูก โจมตีมาก หัวใจของลัทธิเสรีนิยมที่ประการ เช่น แนวคิดเรื่อง Competitive Individualism แนวคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และละเมิดสิทธิมิได้ และแนวคิดเองรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดไปโยงกับหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยม เช่น หลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นต้น หลักกฎหมายเหล่านี้ที่อยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของแนวคิดแบบเสรีนิยมว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน แต่ความจริงไม่เป็นเช่นนั้น อำนาจต่อรองของคนความจริงไม่เท่าเทียมกัน มีการเอาวัดเอาเปรียบกัน โดยข้อเท็จจริง เพื่อผ่อนบรรเทาการเอาวัดเอาเปรียบกันระหว่างชนชั้น ฝ่ายการเมืองเสนอมาตรการแก้ไขการเอาวัดเอาเปรียบกันระหว่างชนชั้น ฝ่ายการเมืองเสนอมาตรการแก้ไขการเอาวัดเอาเปรียบนี้ในรูปของกฎหมายสังคมนิติบัญญัติ โดยกฎหมายเหล่านี้เรียกว่าเป็นการสร้าง “มือที่มองเห็น” มาช่วยมือที่มองไม่เห็นตามทฤษฎีของอาดัม สมิท แต่ฝ่ายตุลาการที่ยึดแน่นกับแนวคิดเสรีนิยมไม่ยอมรับมาตรการนี้ อย่างเรื่องสัญญาจ้างแรงงานมีการออกกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ศาลฎีกาสหรัฐก็วินิจฉัยว่าขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่ว่าทุกคนมีเสรีภาพในการทำสัญญากัน หรืออย่างเรื่องกฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยกรณีถูกจ้างประสบอันตรายในขณะที่ทำงานให้นายจ้าง ศาลฎีกาสหรัฐก็ถือว่าขัดต่อหลัก Due Process ที่กำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบทั้งที่ไม่มี ความผิด Due Process เชิงสารบัญญัติอยู่นอกขอบเขตของวิชา นี้ที่เอามากด่าก็ เพื่อให้ระลึกถึงคุณค่าสองอย่างที่แย้งกันอยู่ในตัวคือ การคุ้มครองปัจเจกชนตามแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมกับการรักษาผลประโยชน์ของมหาชนตามลัทธิประชาธิปไตย ความขัดแย้งกรณีนี้ของสหรัฐอเมริกาที่เดิมามีความรุนแรงมาก ถึงขนาดมีการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายตุลาการ และฝ่ายการเมืองประธานศาลฎีกาสหรัฐกล่าวถึงประวัติศาสตร์ของฝ่ายตุลาการอเมริกันว่ามีเหตุการณ์สองอย่างที่ถือเป็นผลงานชิ้นโบว์ดำของศาลฎีกาสหรัฐที่ท่านไม่สบายใจอย่างแรกคือ กรณีศาลฎีกายืนหยัดคว่ำกฎหมายสังคมนิติบัญญัติ โดยอาศัยหลัก Due Process อย่างที่กล่าวมานี้ อีกอย่างหนึ่งเป็นเรื่องการรักษาสถานะเดิมตามลัทธิเสรีนิยมเหมือนกันคือ

⁴⁹ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทความเรื่องหลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย,” หนังสือ รพี'51, น. 25-26.

คว่ำกฎหมายของมลรัฐที่จะปลดปล่อยทาส การปลดปล่อยทาสในสหรัฐอเมริกาเป็นการปลดปล่อยตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่สิบสาม ความจริงฝ่ายการเมืองเขามีความคิดจะปลดปล่อยทาสก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลฎีกาสหรัฐคว่ำกฎหมายดังกล่าวในคดี Dred Scott โดยอ้างถึงสิทธิในลักษณะของเจ้าของทาส สำหรับ Due Process ได้แก่เครื่องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เช่น การจับ การคุมขัง การค้น เป็นต้น ก่อนที่จะพูดถึงเรื่องเหล่านี้ขอกล่าวถึงเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งคือ แนวคิดเรื่อง Bill of Rights เพื่อให้เข้าใจเรื่องดังกล่าวง่ายเข้า

2.4.5 หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546⁵⁰ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

(1) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(2) การกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและเพื่อความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนร่วมประโยชน์สูงสุดของประเทศ

(3) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ตามข้อ (2) ดังกล่าว และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(4) การปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

(4) ก่อนเริ่มดำเนินการ ต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจ

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546.

(5) ต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคม โดยรวมและประชาชน ผู้รับบริการ

(6) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว กรณีปัญหาเกิดจากส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการแจ้งให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทราบด้วย

ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกลไกประการสำคัญในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความ จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบ อาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบท กฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่าง ถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการ รับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตาม ขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิด ร้ายแรง”

บทที่ 3

สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

3.1 สมาพันธรัฐสวิส¹

สมาพันธรัฐสวิส ประกอบด้วยรัฐ (Canton) จำนวน 23 รัฐ แต่ละรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของตนเอง มีอาณาเขตที่แน่นอนและมีความอิสระ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1874 ในมาตรา 120-121 ได้บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย และการให้สิทธิแก่ประชาชน เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายนี้ให้สิทธิเฉพาะรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐเท่านั้น แต่ไม่ให้สิทธิที่จะเสนอ ขอแก้ไข ขอปรับปรุง หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือรัฐกำหนดใดๆ ได้

ซึ่งจากข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนเมื่อต้องการที่จะเสนอกฎหมายในเรื่องใด ประชาชนจึงต้องใช้วิธีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแทน ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ประชาชนต้องการที่จะเพิ่มระดับอายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญตามกฎหมาย ประชาชนไม่สามารถที่จะเสนอแก้ไขข้อความในกฎหมายประกันสังคมซึ่งเป็นการต้องห้าม แต่ประชาชนสามารถที่จะเสนอแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมถึงเรื่องอายุของผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญตามกฎหมายแทน โดยในกระบวนการริเริ่มโดยประชาชนดังกล่าวนี้ สามารถที่จะเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือขอแก้ไขเพียงบางส่วนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่จะสามารถริเริ่มขอแก้ไขนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นประเด็นใดบ้าง ดังนั้น ในทางปฏิบัติประชาชนจึงสามารถที่จะเสนอขอแก้ไขได้ในทุกเรื่อง

3.1.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอมติ รัฐธรรมนูญ มาตรา 120 บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 คนขึ้นไป มีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

3.1.2 ขั้นตอนการเสนอ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น จะเริ่มต้นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 คน ขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันในแบบฟอร์มที่กำหนดโดย

¹ วนิตา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 26-45.

ต้องรวบรวมรายชื่อผู้เสนอให้ได้ภายใน 90 วัน (หลักการนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1978) โดยการเข้าชื่อดังกล่าวเพื่อกระทำการดังนี้

1) ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ เป็นการให้สิทธิประชาชนยื่นคำขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ กล่าวคือ ขอยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่า ให้ใช้ฉบับที่แก้ไขใหม่แทน

2) ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยต้องยื่นร่างรัฐธรรมนูญมาด้วย โดยประชาชนยื่นร่างที่ขอให้เปลี่ยนแปลงเข้ามาด้วย ในกรณีนี้สภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระใด ๆ ในร่างนี้ แต่สามารถเสนอทางเลือกใหม่ได้ ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไข

3) ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยไม่ต้องยื่นร่างรัฐธรรมนูญ โดยผู้ริเริ่มก่อนการเพียงแต่บรรยายเพียงหลักการมาว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงตรงไหนบ้าง และปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของรัฐสภาที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นดังกล่าวของประชาชนต่อไป

ต่อจากนั้น ต้องนำมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามที่ประชาชนเสนอหรือไม่ หากผลการลงคะแนนเสียงประชามติ ปรากฏออกมาว่าประชาชนทั่วประเทศมีเสียงข้างมากเห็นชอบด้วย รัฐสภาต้องดำเนินการต่อไป

3.2 สหรัฐอเมริกา²

สหรัฐอเมริกาได้นำระบบการให้สิทธิประชาชนเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้ครั้งแรกในมลรัฐ South Dakota โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐและต่อมาก็ได้แพร่หลายไปหลายรัฐ เช่น มลรัฐ Illinois ให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Alaska, Maine, Idaho, Massachusetts, Utah, Washington และ Wyoming ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เพียงเพราะการผ่านกฎหมายเท่านั้น และบางมลรัฐประชาชนสามารถมีสิทธิริเริ่มได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ปัจจุบันการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้เสนอกฎหมายมีอยู่ด้วยกันสองประการคือ

(1) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

1) ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอ โดยหลักแล้วประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยจำนวนผู้เสนอก็แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของ

² เพิ่งอ้าง, น.46-66.

แต่ละรัฐ และจะกระทำได้อีกเมื่อมีจำนวนประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุน โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ต่างกัน

2) รูปแบบในการนำเสนอ รูปแบบในการเสนอนั้นมีความแตกต่างกันอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ แต่สามารถแยกได้ 2 รูปแบบ

รูปแบบแรก เป็นข้อเสนอที่วางรูปแบบไว้แล้ว กล่าวคือ การเสนอให้แก่รัฐธรรมนูญนั้นต้องจัดทำเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รูปแบบสอง เป็นข้อเสนอที่ไม่วางรูปแบบกล่าวคือ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นต้องจัดทำเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ

3) ข้อจำกัดในการริเริ่ม บางมลรัฐได้ให้สิทธิประชาชนเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อจำกัดว่า ประชาชนจะสามารถเสนอในประเด็นใดได้บ้าง เช่น มลรัฐ Illinois ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ว่าประชาชนเสนอขอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญมลรัฐ ได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น

(2) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้เสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นรวมทั้งการเสนอกฎหมายใหม่แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ทั้งนี้มีหลักการที่สำคัญ คือ การเสนอกฎหมายใหม่หรือยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิมจะต้องมีการตรวจสอบว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนขั้นตอนนั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับการริเริ่มเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ จะต้องเป็นผู้เสนอจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เสนอขอให้มีกฎหมายใหม่ หรือยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิม และจะต้องทำร่างกฎหมายหรือข้อเสนอ เสนอต่อผู้มีอำนาจรวมทั้งหาผู้สนับสนุนตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น ในมลรัฐ California กำหนดไว้ว่า ผู้ลงชื่อสนับสนุนจะต้องมีจำนวนร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ นั้น แต่ละมลรัฐก็กำหนดไว้แตกต่างกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาในการตรวจสอบและเตรียมการให้ ประชาชนออกเสียงมติ ในวันเลือกตั้งสมาชิกดังกล่าว หากยื่นผิดเวลาข้างต้นก็สามารถยื่นใหม่ได้ แต่ต้องไปลงคะแนนเสียงประชามติในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มกฎหมายในประเทศสหรัฐนั้น เป็นกระบวนการที่ประชาชนชาวสหรัฐใช้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกรออกเสียงประชามติเพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงเจตจำนงของตนเองได้โดยตรง เห็นได้จากจำนวนการใช้กระบวนการนี้โดย ค.ศ. 1906 – 1925 มีการริเริ่มเสนอกฎหมายจากประชาชน จำนวน 400 ครั้ง โดยในมลรัฐ Oregon มีการริเริ่มถึง 120 ครั้ง ซึ่งในแต่ละมลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายส่วนใหญ่จะได้รับการรับรองจากประชาชนในขั้นตอนการออกเสียงประชามติ

ซึ่งแตกต่างจากประเทศสมาพันธรัฐสวิส โดยส่วนใหญ่จะถูกปฏิเสธจากประชาชนในสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิประชาชนริเริ่มกฎหมายนี้กลายเป็นกลไกที่ให้ประชาชนแสดงเจตจำนงของตนได้อย่างแท้จริง

3.3 สาธารณรัฐอิตาลี³

เดิมสาธารณรัฐอิตาลีแบ่งออกเป็นหลายรัฐ แต่ละรัฐมีความสำคัญและขนาดแตกต่างกัน ในระหว่างยุคลัทธิฟาสซิสต์เข้ามามีอำนาจ ก็ได้มีการพยายามที่จะผูกมัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลาง แต่เนื่องจากความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมระหว่างแคว้น จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับความแคว้นทางใต้ ต่อมาเมื่อลัทธิฟาสซิสต์สลายไป ได้มีการออกเสียงประชามติไม่ยอมรับการปกครองในระบอบกษัตริย์ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1946 จึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสาธารณรัฐขึ้น แนวความคิดในการแบ่งการปกครองออกเป็นแคว้น ๆ เริ่มมีความเด่นชัดขึ้น มีการสร้างรูปแบบปกครองขึ้นใหม่ที่อยู่ที่กึ่งกลางระหว่างรูปแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งรวมศูนย์กลางมากเกินไป โดยให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งภายในและระหว่างประเทศ ส่วนแคว้นให้เป็นสถาบันของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใน มีอิสระในการปกครองตนเองและการออกกฎหมายในระดับหนึ่ง

สาธารณรัฐอิตาลีได้นำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 (พ.ศ. 2391) จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1974 ก็ได้เพิ่มสิทธิให้ประชาชนสามารถที่จะเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process) ซึ่งโดยปกติผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายจะเป็นรัฐบาลหรือสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง

3.3.1 การให้สิทธิประชาชนในการเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 71 วรรคสอง ได้บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการริเริ่มกฎหมายว่าดังนี้ “ประชาชน สามารถริเริ่มร่างกฎหมายได้โดยการยื่นข้อเสนอซึ่งจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสนับสนุนไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องทำเป็นมาตรา” บทบัญญัติของมาตรา 71 วรรคสอง ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป สามารถจะเข้าชื่อรวมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้แต่ก็เป็นเพียงการเสนอเท่านั้น เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงมติ และเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้วก็ไม่ มีบทบัญญัติที่จะบังคับให้สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว และถ้าหากสภาไม่เห็นด้วยก็

³ กัทรวดี จินชนะ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย,” (การศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), น.96-100.

สามารถที่จะไม่นำเสนอกฎหมายฉบับนี้ขึ้นพิจารณาได้ วิธีการนี้จึงเป็นเพียงพิธีการที่กฎหมายให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่อำนาจในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายไม่อยู่กับประชาชน

3.2.2 สาละสำคัญของกาให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย

1) ผู้มีสิทธิริเริ่ม

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป มีสิทธิเข้าชื่อขอริเริ่มเสนอกฎหมายได้

2) ชนิดของกฎหมายที่ริเริ่มได้

กาให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเท่านั้นรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐอิตาลีได้กำหนดให้เฉพาะการริเริ่มเสนอกฎหมายใหม่เท่านั้น เพราะการยกเลิกกฎหมายและยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 75 และ 138

3.3.3 สิทธิในการพิจารณา

เป็นสิทธิเด็ดขาดของสภาที่จะรับพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนริเริ่มเสนอหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติบังคับให้สภาต้องพิจารณา

3.3.4 สิทธิผ่านกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภา

สิทธิผ่านกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภา เพราะรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องนำร่างกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ข้อสังเกต แม้ไม่มีการนำร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไปให้ประชาชนออกเสียงยอมรับ แต่สาธารณรัฐอิตาลีมีมาตรการอื่น คือ กาให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ ตาม มาตรา 138 และมาตรา 75 ดังนี้

มาตรา 138 “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาสามัญและสภาซีเนท ถึง 2 ครั้ง ต่อเนื่องกัน โดยระยะในการพิจารณาแต่ละครั้งจะต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในครั้งที่สอง

ร่างกฎหมายอาจจะถูกเสนอ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติภายใน 3 เดือน นับแต่การประกาศแก้ไขเพิ่มเติม การร้องขอให้มีการลงประชามติจะถูกกระทำโดยสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาหนึ่งสภาใด หรือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ 500,000

คนขึ้นไป หรือโดยสภาของภาค (Regional Council) ตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป กฎหมายที่ถูกเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะมีผลบังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การร้องขอให้ลงประชามติจะไม่สามารถทำได้ ถ้าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบโดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกแต่ละสภาในระหว่างการพิจารณาในสมัยประชุมที่สอง

จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ข้างต้น อาจสรุปเป็นขั้นตอนในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

1) ต้องมีการเสนอขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นจากรัฐบาล รัฐสภา หรือประชาชน

2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองถึง 2 ครั้งโดยมีระยะการพิจารณาแต่ละครั้งต้องห่างกัน ไม่น้อยกว่า 3 เดือน และการลงมติสุดท้ายจะต้องได้คะแนนเสียงมากเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา

3) หลังจากร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว อาจจะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญไปขอความเห็นชอบจากประชาชน โดยการออกเสียงประชามติอีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีการร้องขอจากสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกของสภานั้น หรือ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500,000 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตาม การร้องขอจะต้องทำภายใน 3 เดือน นับแต่ประกาศการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4) แต่ก็มีข้อจำกัด คือ ถ้ามติในแต่ละสภาได้คะแนนเสียงข้างมากในสมัยประชุมที่สองถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จะมีการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติไม่ได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 139 ยังกำหนดห้ามแก้ไขโครงสร้างของระบบสาธารณรัฐ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500,000 คนขึ้นไป หรือสภาของภาค ตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไปเข้าชื่อกันร้องขอให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมาตรการบังคับใช้ทางกฎหมาย หรือให้มีการรับรองร่างกฎหมายของฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือทั้งหมด หรือบางส่วนซึ่งจะต้องนำร่างกฎหมายตามข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติและจะต้องให้มีผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่มาลงคะแนนเสียงและจะต้องได้เสียงข้างมากร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ กล่าวคือ ถ้าหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่ง หรือไม่ได้รับการสนับสนุนเห็นชอบด้วยถึงกึ่งหนึ่งของ ผู้มาลงคะแนนเสียง ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไปสำหรับการรองรับร่างกฎหมาย หรือมีผลบังคับต่อไปสำหรับกรณีขอให้ยกเลิกกฎหมาย

3.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁴

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยระบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย สหพันธรัฐและมลรัฐ 16 มลรัฐ มีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประมุข รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) กำหนดขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้กฎหมายบางลักษณะเป็นอำนาจสิทธิขาดเฉพาะสหพันธรัฐ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ (มาตรา 73) เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายบางลักษณะหากยังไม่มีกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐสามารถออกกฎหมายในเรื่องนั้นได้ อย่างไรก็ดี หากต่อมาสหพันธ์ออกกฎหมายบังคับการในเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายของมลรัฐในเรื่องนั้นก็เป็นอันหมดสภาพบังคับโดยปริยาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน (มาตรา 74) เป็นต้น โดยปกติแล้วในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วย กระทรวงเจ้าของเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ) และสมาชิกวุฒิสภา โดยมีขอบเขตของการเสนอร่างกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้น แม้ในระดับสหพันธรัฐนั้นการออกเสียงประชามติ (Referendum) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรงจะนำมาใช้เฉพาะเพียงในกรณีของการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐต่าง ๆ เท่านั้นก็ตาม แต่ในระดับมลรัฐต่าง ๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการนำเอากลไกของประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้ และสิทธิดังกล่าวนี้ยังรวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ เช่นกัน ซึ่งกลไกดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในแทบทุกมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.4.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐแทบทุกมลรัฐได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ โดยกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไว้ไม่แตกต่างกัน คือ กำหนดให้ประชาชน “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” เท่านั้นที่จะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งคุณสมบัติต่างๆ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้ง (Electoral Law) เช่น จะต้องมียุ 18 ปีบริบูรณ์ใน

⁴ เพิ่งอ้าง, น.100-105.

วันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแตกต่างกันไปในรายละเอียด นอกจากนี้แล้ว ในแต่ละมลรัฐยังได้มีการกำหนดจำนวนของประชาชนผู้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้แตกต่างกันในบางมลรัฐมีการกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ ตัวอย่าง เช่น

มลรัฐ Baden-Wuerttemberg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 6 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันเข้าชื่อ

มลรัฐ Bayern (Bavaria) กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 10 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันเข้าชื่อ เรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 20,000 คน

มลรัฐ Sachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 40,000 คน

มลรัฐ Niedersachsen กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 70,000 คน

มลรัฐ Schleswig-Holstein กำหนดให้การริเริ่มของประชาชนจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ อย่างน้อย 20,000 คน

มลรัฐ Thuringen ที่กำหนดให้การเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 14 ได้ให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องนั้น เป็นต้น

3.4.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประเภทของกฎหมายที่มลรัฐต่างๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเข้าชื่อเสนอได้นั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ รัฐบัญญัติ และคำร้องขออื่นๆ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ การให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นแทบทุกมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อริเริ่ม

(Volkinitiative) ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ ต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวจากประชาชน โดยการลงประชามติ (Volkinitiative) ตามจำนวนที่กำหนดไว้และภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐจะมีข้อจำกัดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อริเริ่มได้ เช่น มลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อมาตรา 1 เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา 44(1) เรื่องความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น

(2) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำขึ้นเพื่อให้มีการตรากฎหมายภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยกระบวนการเรียกร้องดังกล่าวนี้ รวมถึงการเรียกร้องให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมายหรือพระตั้งการยกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถดำเนินการได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามในแต่ละมลรัฐก็ยังได้กำหนดข้อจำกัดการริเริ่มเสนอกฎหมายไว้ในหลายประเด็น เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะไม่ใช้กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือในบางมลรัฐก็อาจรวมถึงกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากร เงินเดือนค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ กฎหมายขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบอนิติรัฐ

3.4.3 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

การเรียกร้องของประชาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือการเรียกร้องให้มีกฎหมายเรื่องใดจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ Formulated Initiative เช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ โดยเหมือนกันในทุก ๆ รัฐ

3.4.4 กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดนั้นแตกต่างกัน แต่จะมีขั้นตอนที่สำคัญๆ อยู่ 3 ขั้นตอน คือ

(1) การริเริ่มโดยประชาชน

การริเริ่มจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอให้สภาผู้แทนแห่งมลรัฐดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสนอแก้ไข ปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ โดยจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมด้วย นอกจากนี้จะต้องมี

ประชาชนร่วมกันสนับสนุนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ การตรวจสอบความถูกต้องนั้นอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะส่งให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป หากไม่ชอบก็ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ในขั้นนี้ผู้แทนของกลุ่มที่ริเริ่มมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงถึงข้อเสนอของตนต่อสภาฯ ได้ และสภาฯ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่สภาฯ เห็นชอบก็ให้ประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ในทางตรงข้ามหากสภาฯ ไม่เห็นชอบหรือโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นจะต้องจัดให้มีการรวบรวมการเรียกร้องของประชาชนขึ้น

(2) การเรียกร้องของประชาชน

การเรียกร้องจะถือว่าเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามให้ความสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน

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

(3) การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาฯ ไม่ปฏิบัติตามการเรียกร้องของประชาชนหรือในบางมลรัฐกฎหมายกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนจะต้องไปออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องจัดทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในขั้นตอนการออกเสียงประชามตินี้สภาฯ สามารถที่จะเสนอร่าง กฎหมายอีกร่างหนึ่งหรือข้อ เสนออื่นๆ (Counterproposal) เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ในการออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ได้

การที่จะถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบตามจำนวนที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ เช่น 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

3.5 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 เป็นบทบัญญัติเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา 256 และยังมีบทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ที่บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนอนะต่อประเด็นการรับฟังความคิดเห็น หลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือต่อตัวร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติอีกด้วย

กฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

1. ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกระทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการตามมาตรา 255 ถึงมาตรา 256 ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ทำได้โดยเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นกำหนดให้มีสิทธิเสนอญัตตินี้ได้โดยต้องเข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 คนขึ้นไป

(3) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ กล่าวคือประชาชนต้องมีฉบับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอแบบมาพร้อมกับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาด้วย เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนต้องการแก้ไข ซึ่งการประชุมจะต้องเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างทั้งสองสภาจึงเรียกว่าเป็นการประชุมรัฐสภาคือทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งซึ่งการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้เป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาขึ้นรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

วาระที่สอง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในวาระที่สอง ซึ่งเป็นขั้นพิจารณาเรียงมาตราตามลำดับ กล่าวคือ เมื่อผ่านวาระที่หนึ่งมาได้แล้วที่ประชุมรัฐสภา

ต้องมาพิจารณาในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญไว้เรียงเป็นลำดับมาตรา และการออกเสียงลงมติก็มี การลงมติเป็นรายมาตราด้วยเช่นกัน สำหรับการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็น ประมาณ ซึ่งกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม มาและผ่านความเห็นชอบจากวาระหนึ่งแล้วนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสิทธิให้ประชาชนที่เข้าชื่อสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และเมื่อพิจารณาในวาระ ที่สองเสร็จแล้วรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนเงื่อนไขขึ้นมาคือให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันแล้วจึงให้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

วาระที่สาม การออกเสียงลงคะแนนให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมอย่างรอบคอบดีแล้วในชั้นวาระที่สองว่าจะให้ผ่านหรือไม่ผ่าน โดยถือว่าเป็นการออกเสียง ลงคะแนนในขั้นสุดท้ายสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในชั้นวาระที่สามนี้ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและ ลงคะแนนอย่างเปิดเผย กล่าวคือจะเป็นการขานเรียกชื่อโดยประธานรัฐสภาหรือรองประธาน รัฐสภาที่ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาในขณะนั้นเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาที่ละคนตามลำดับ หมายเลขสมาชิก และสมาชิกที่ถูกเรียกชื่อนั้นก็จะต้องพูดออกเสียงว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบ ด้วย และคะแนนเสียงที่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คือจำนวนสมาชิกที่ยังมีสถานะเป็นสมาชิกภาพอยู่ ในขณะนั้นแม้ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยก็ต้องนับรวมเข้าด้วย โดยในจำนวนนี้ต้องมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภา ผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุก พรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาในชั้นวาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาได้เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขว่าต้องรอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันแล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(5) กรณีเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้

ก่อนดำเนินการตามข้อ (4) ดังกล่าวข้างต้นนั้น ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่สามตามข้อ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในขั้นตอนก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (9) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่ หรือเป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ซึ่งต้องทำประชามติก่อน โดยการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานี้กระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณี เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานแห่งสภาที่รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

2. ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีบทบัญญัติตามหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับหมวด 3 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ดังต่อไปนี้

- เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดเป็นหลักการทั่วไปว่า “การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

- กรณีใช้สิทธิทางศาลในเรื่องที่ใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ที่แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้ บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

- กรณีบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กรณีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

- กรณีเกี่ยวกับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติ

- กรณีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยหลักคือให้การจับและการคุมขังบุคคล และการค้นตัวบุคคลจะกระทำไม่ได้ ข้อยกเว้นคือกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติหรือต่อเมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาล และห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

- หลักความรับผิดชอบทางอาญาที่บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อมีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะที่กระทำความผิดกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษ คือกฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลังเพื่อเป็นโทษ และหลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้กระทำความผิด

- ห้ามการเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

- สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการถือศาสนา

- สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

- เสรีภาพในเคหสถาน

- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา

- เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

- เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกเปิดเผย เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

- สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

- การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

- เกี่ยวกับการห้ามเนรเทศและห้ามเข้ามาซึ่งบุคคลสัญชาติไทย และการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้

- เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

- สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

- เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะ

อื่น

- สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

- เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

- บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐและการรักษาผู้ยากไร้ตลอดจนสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครอง

- สิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

- กำหนดเป็นหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

- รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย

- รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

- รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา และรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

- รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

- รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน ตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงรัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟัง

- รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ

- รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับ การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

- รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ

- รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบ ภาษี

- รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาก การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการ กระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิ เสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ โดยหลัก แล้วคือผู้ที่ใช้กฎหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองย่อมรู้ถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น อันเกิดขึ้นได้อย่างดี แต่ด้วยหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจสามฝ่ายที่ผู้ที่ใช้กฎหมายไม่ควรจะ เป็นผู้ออกกฎหมายหรือตรากฎหมายเสียเองเพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะเป็นการผูกขาดอำนาจไว้ที่ ตนเองและจะเปิดโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจออกกฎหมายเพื่อกลุ่มตนเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึง กำหนดให้เป็นเพียงผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายไม่สามารถก้าวล่วงอำนาจในขั้นตอนการพิจารณา กฎหมายได้

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ร่างกฎหมายนั้นจะเสนอให้รัฐสภา

พิจารณาได้ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารย่อมรู้สถานะทางการเงินการคลังของประเทศดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น กฎหมายใดที่เกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องผูกพันงบประมาณเพื่อการรักษากรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ย่อมให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเสียก่อน

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน โดยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ที่ถือว่าผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่แทนประชาชนตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้สมาชิกสามารถเสนอกฎหมายได้โดยอย่างน้อยยี่สิบคนขึ้นไปจึงจะเสนอกฎหมายได้ ซึ่งกฎหมายที่ผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้จำกัดไว้ว่ากล่าวคือสามารถเสนอกฎหมายได้ที่เกี่ยวข้องกับทุกหมวดไม่จำกัดเฉพาะหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐดังเช่นกรณีของประชาชน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ปัจจุบันมรพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ใช้บังคับ ซึ่งมีบทบัญญัติบางเรื่องบางมาตราที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถรองรับตามหลักการของการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2562

2. ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติในขั้นตอนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญในอดีตคือกำหนดให้มีการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร และชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาหลังจากวาระสามสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่กรมการได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วในวาระสอง โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา 135 ถึง มาตรา 144

(1) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดรายละเอียดในชั้นพิจารณาพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยปกติทางการปฏิบัตินั้นรายละเอียดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรากฏในข้อบังคับการประชุม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเนื่องจากยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมาตรา 128 ได้กำหนดให้ “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา ... วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ...” และมีข้อบังคับการประชุมสภานิติ

บัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ที่เป็นข้อบังคับการประชุมที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยที่ผ่านมาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะแบ่งออกเป็นวาระดังต่อไปนี้

วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ

วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ

วาระที่สาม ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับหลักการไว้ในวาระหนึ่ง

(2) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136 ได้กำหนดให้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน โดยวุฒิสภาสามารถขยายออกไปได้แต่ไม่เกินสามสิบวัน โดยระยะเวลาไม่นับรวมระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติอยู่ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิไม่เห็นชอบด้วยหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ซึ่งเมื่อส่งร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เห็นชอบด้วยหรือได้แก้ไขเพิ่มเติมคืนให้สภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของวุฒิสภาให้ดำเนินการต่อไปคือนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาโดยมีจำนวนกรรมาธิการเท่ากันและเป็นกรรมาธิการที่เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้

3. ขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติ

อำนาจในการตราพระราชบัญญัติคือพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 145 ถึงมาตรา 148 สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) กรณีทั่วไป คือร่างพระราชบัญญัติใดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อ

รัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีขั้นตอนต่อมาคือให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่พ้นกำหนดเวลา 5 วัน เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(2) กรณีพิเศษคือกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้เพื่อให้รัฐสภาทบทวนร่างกฎหมายนั้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 146 ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วไม่ได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว กรณีนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญได้ยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน

3.6 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

วิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้านนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติ ที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ในส่วนบทบัญญัติใดที่มีความขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัตินั้นก็ไม่อาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีหลักการอันสำคัญประการหนึ่ง คือ การรองรับสิทธิของประชาชนแม้ในเรื่องนั้นยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติกฎหมายมารองรับ แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้นได้ทันที เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับ โดยถือว่าการมีสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น

ดังนั้นวิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้าน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ตามวิธีการและขั้นตอนที่จะกล่าว โดยละเอียดต่อไปนี้⁵

ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนแรกนั้นเมื่อคณะบุคคลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งตามกฎหมายจะเรียก คณะบุคคลนี้ว่า “ผู้ริเริ่ม” โดยผู้ริเริ่มจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 95 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์จะให้รัฐสภามีการตรากฎหมายในเรื่องใดให้ยื่นความประสงค์ต่อประธานรัฐสภา โดยต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมด้วย ซึ่งจัดทำในรูปแบบการเสนอกฎหมาย คือ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจน แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอและร่างพระราชบัญญัติ ที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินั้นผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งความประสงค์ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาได้ และอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

หลังจากเสร็จขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น ให้ผู้ริเริ่มการเสนอกฎหมายยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาในวันและเวลาราชการพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(2) รายชื่อของผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มี รูปถ่ายซึ่งสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชน

⁵ “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2561, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171116161339.pdf

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

ประธานรัฐสภาจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ริเริ่มเสนอมานั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการพิจารณาประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอกฎหมาย สำหรับผลการพิจารณาของประธานรัฐสภาหากพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบเป็นหนังสือพร้อมทั้งส่งเรื่องคืน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป หากผู้ริเริ่มมีความประสงค์จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปแล้วก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่เสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ต้องกระทำก่อนที่จะเริ่มชักชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนที่ 3 การชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นมีหลักการและเนื้อหาเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาจะสำเนาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผู้ริเริ่มเพื่อนำไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อเพื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ทั้งนี้ประชาชนผู้ที่จะร่วมลงลายมือชื่อในการเสนอกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 95 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ โดยในเอกสารการลงลายมือชื่อของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังนี้

- (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (2) หมายเลขประจำตัวประชาชน
- (3) มีข้อความปรากฏเพื่อให้ทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด
- (4) สามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด

ขั้นตอนที่ 4 การยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา

เมื่อผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารดังต่อไปนี้

(1) สำเนาร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการแห่งพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(2) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน พร้อมด้วย สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใด ของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(3) บัญชีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน 60 คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

สำหรับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเพื่อไว้ในตอนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ขั้นตอนที่ 5 การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ประธานรัฐสภาจะดำเนินการจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป

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

ขั้นตอนที่ 6 การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

เมื่อประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสร็จภายใน 45 วันแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วคือจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

1. ประกาศรายชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร www.parliament.go.th

2. จัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3. มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เหตุผลของการที่ให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้ที่มิได้ร่วมรายชื่อแต่มีได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้พิจารณารายชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ

หลังจากที่ประกาศให้ประชาชนได้ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว หากประชาชนผู้ใดพบว่ามีรายชื่อของตนเองเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยที่ ตนมิได้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้พิจารณารายชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ หากพ้นกำหนด 30 วัน ไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีมีการคัดค้านรายชื่อแล้วทำให้รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 10,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ถึง 10,000 คน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมิได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

กรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ขั้นตอนที่ 7 การดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบ การประกาศและคัดค้านแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถักร่างพระราชบัญญัติฉบับใดประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองก่อน

เมื่อกระบวนการตรวจสอบหลักการร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย การปิดประกาศและการคัดค้าน เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็จะดำเนินการขออนุญาตต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนของกรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เริ่มมีในต่างประเทศ เช่น สหพันธรัฐสวิส เป็นประเทศแรก ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายและสหรัฐอเมริกาได้นำแนวคิดนี้มาจาก สหพันธรัฐสวิส สำหรับประเทศไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานั้นกระทำโดย คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการการใช้สิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายปรากฏครั้งแรกในประเทศไทยโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 170 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนด ในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ โดยประชาชนผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้จะต้องจัดทำร่างกฎหมายมาด้วย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต่อมา มีการออกกฎหมาย ระเบียบ และประกาศเพื่อรองรับหลักการให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542
- (2) ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ 23 เมษายน 2542
- (3) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542

โดยหลักแล้วในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายคือองค์กรนิติบัญญัติ แม้ฝ่ายบริหารเองก็ไม่มีอำนาจ ในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เว้นแต่เข้าเงื่อนไขพิเศษ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 ได้กำหนดว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ

ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” โดยพระราชกำหนดนี้จะต้องมาจากความเห็นของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ บริบทของความว่า “อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” หมายถึง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่ต้องนำกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดนี้ในคราวการประชุมรัฐสภาถัดไปคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเร็ว ถ้าจำเป็นอยู่นอกสมัยการประชุมหากกรอบเปิดประชุมสมัยสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเรียกให้มีการเรียกประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ซึ่งเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับพระราชกำหนดด้วยจึงทำให้พระราชกำหนดมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ แต่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยพระราชกำหนดนี้เป็นอันสิ้นสุดไป

อย่างไรก็ตาม กฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีให้รัฐสภาพิจารณา แม้แต่กฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยยังมีสัดส่วนน้อยกว่ากฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สำหรับการใช้สิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้รัฐสภาพิจารณานั้นยังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับการเสนอกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาถือว่ามิได้อยู่จำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นการเน้นหลักการในการตรวจสอบตัวตนของผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันทำให้เอกสารหลักฐานที่แสดงตัวตนของประชาชนมีอยู่เป็นจำนวนมากเพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก และต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยตรงเช่นเดิม โดยอยู่ในหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตั้งแต่มาตรา 163-165 ซึ่งได้แก้ไขจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นไม่น้อยกว่า 10,000 คน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (4) กรณีเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน และมาตรา 163 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และ หมวด 5 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งยังคงเนื้อหาของหมวดกฎหมายเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเช่นเดียวกันในการจัดทำคำร้องขอ

ประชาชนจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กับหลักการดังกล่าวต่อมาจึงมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 สำหรับในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้โดยทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอ โดยญัตตินั้นต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิก และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 133 (3) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นให้ทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติปัจจุบันกฎหมายนั้นคือพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ดังต่อไปนี้

4.1. การใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เห็นได้ว่าเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้นำแนวความคิดจากต่างประเทศให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น รัฐธรรมนูญแต่ละสมัยได้กำหนดสิทธิและหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อของประชาชนไว้แตกต่างกัน โดย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาแต่ไม่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงแตกต่างจากต่างจากสมาพันธ์รัฐสวิสซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่ประเทศไทยได้นำมาเป็นแบบอย่างในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย อีกทั้งได้ลดจำนวนประชาชนผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจาก 50,000 คน เหลือ 10,000 คน ส่วนการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ที่ 50,000 คน อีกทั้งยังได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาในวาระสองในชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ใน มาตรา 12 ให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นำบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กีดหรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไว้เพียงหนึ่งหมื่นคน แม้มาตรา 5 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่า “การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน” เมื่อพิจารณาตามหลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดรูปของรัฐ การบริหารราชการระดับองค์กรรวมทั้งประเทศ กำหนดให้มีองค์กรนิติ

บัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ จึงเห็นว่าควรกำหนดให้บทบัญญัติเฉพาะของการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ควรเป็นลักษณะการอนุโลมใช้บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และโดยหลักแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมแก้ไขได้ยากกว่าพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้ครอบคลุมทั้งประเทศอย่างแท้จริงไม่ว่าจะเป็นประชาชนระดับใดหรือองค์กรใดก็ตามต้องตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การมีสิทธิและเสรีภาพทั้งหมดต้องได้รับความเท่าเทียมกันตามสมควรแก่ฐานะ และข้อเท็จจริงที่เหมือนกัน ซึ่งหลักการแนวคิดเรื่องนิติวิธีทั้งการตีความกฎหมายก็ดี การนำไปใช้ก็ดี ล้วนแต่แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป ที่แม้แต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเองซึ่งโดยหลักแล้วถือว่ามีผลใช้บังคับทั่วไปหากพระราชบัญญัตินั้นเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว พระราชบัญญัตินั้นก็ไม่มีผลต่อกฎอื่นหรือบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขหรือในคำนิยามของพระราชบัญญัติ เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเหมือนกันคือในชั้นการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังจากผ่านวาระหนึ่งชั้นรับหลักการแล้ว มาตรา 291 (4) แห่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ การพิจารณาในวาระสองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ในสหพันธรัฐสวิสสภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

4.2 วิเคราะห์การใช้สิทธิของประชาชนในเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิทางการเมืองที่ดี การมีสิทธิในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ถือว่าเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้ โดยการมีสิทธิต่าง ๆ นอกจากสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนมีติดตัวตั้งแต่เกิดแล้ว เช่น สิทธิในการพูด เดิน การมีชีวิตอยู่รอดอย่างมีศักดิ์ศรี สิทธิอื่นนอกจากสิทธิขั้นพื้นฐานต้องเป็นไปตาม

เนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติรับรองให้เพราะไม่เช่นนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไม่มีกรอบกติกากำหนดแล้วจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นได้ ซึ่งการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาก็ดี หรือมีสิทธิเข้าร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของรัฐก็ดี ที่ผ่านมายังไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ชัดเจนที่กล่าวว่าจะไม่ชัดเจน เพราะรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติตัดสิทธิเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเด็ดขาด และโดยปกติการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือการประชุมรัฐสภาก็มีการถ่ายทอดผ่านระบบวิทยุกระจายเสียง ส่วนกรณีว่าการรับรู้ของประชาชนนั้นยังไม่ทั่วถึงก็มาจากความบกพร่องทั้งระบบการถ่ายทอดเอง และปฏิเสธไม่ได้ว่าความบกพร่องอีกประการคือปัญหาเรื่องความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จะรักษาสิทธิของตนเองของประชาชน ซึ่งการประชุมสภาในการพิจารณากฎหมายโดยปกติกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือเข้าเงื่อนไขให้สามารถประชุมลับได้ก็ให้ประชุมเป็นการลับ ดังนั้น หลักคือเปิดเผยลับนั้นเป็นข้อยกเว้น ซึ่งประชาชนที่สนใจสามารถเข้าร่วมรับฟังได้ และถ้าไม่เห็นด้วยก็มีช่องทางอย่างน้อยเสนอหรือร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของตนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนได้ หรืออย่างมากที่สุดก็ใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการเรียกร้องหน้าสภาซึ่งในอดีตก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีการก่อตั้งมีอบเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ซึ่งที่กล่าวมานั้นถือว่าเป็นหลักการที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเรื่องบางเรื่องแม้ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นเรื่องที่เป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่คิดตัวมาตั้งแต่เกิดในฐานะของความเป็นมนุษย์แล้วก็ย่อมกระทำได้ แต่ต้องอยู่ในแดนแห่งเสรีภาพของตนที่ไม่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เพราะโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายที่ต้องแสดงให้เห็นว่ารัฐนั้นมีความต้องการของประชาชนแบบใด หรือเป็นผลลัพธ์ของความต้องการของประชาชนภายในรัฐ หรือกล่าวอีกนัยคือความเป็นรัฐนั้นเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วทุกคนทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะอย่างน้อยรัฐที่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐนิติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหลักประกันที่ดีให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจจากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนถ้าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานแม้จะบัญญัติไว้ไม่ครอบคลุมก็ตามถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมแล้วย่อมต้องถือว่าประชาชนได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ แต่ถ้าเป็นสิทธิอื่น ๆ นอกจากสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น รวมถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยถือว่าเป็นสิทธิในทางกระบวนการนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ตามรูปแบบซึ่งต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น เพราะถ้าไม่มีการกำหนดรูปแบบไว้ขั้นตอนการ

พิจารณากฎหมายตามกระบวนการตรากฎหมายแล้วย่อมเกิดความสับสนวุ่นวายแล้วผลที่ตามมาคือกฎหมายไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา ดังนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์นี้ โดยจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ นั้น ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอได้ จึงเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนน้อยลง เพราะไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีนี้ถือว่าสิทธิของประชาชนสำหรับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกำหนดลดลงจากเดิมเพราะประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามหมวด 6 แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นมาในส่วนของกรเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ ทั้งนี้โดยเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีผลกับประชาชนโดยตรง เนื่องจากการกำหนดกรอบภารกิจของรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งตามมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รัฐในที่นี้คือองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการตรากฎหมาย ตลอดจนคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอกฎหมายให้สภาพิจารณาก็ต้องยึดหลักการนี้ กล่าวคือถ้าเสนอกฎหมายที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ อย่างน้อยกฎหมายนั้นต้องไม่ให้ขัดกับหลักแนวนโยบายแห่งรัฐ

4.3 วิเคราะห์การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

(1) ตามมาตรา 6 ที่กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการ ปฎิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภานั้น ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูป

กฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณี โดยไม่ชักช้า ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ค. (4) ที่กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญต้องการจะให้ มีองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและรวมถึงการเสนอร่างกฎหมายด้วย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 6 วรรคสอง เป็นเพียงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐเพื่อช่วยดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติให้เท่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(2) ในมาตรา 8 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บทบัญญัติในเรื่องหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาสอดคล้องตรงกับรัฐธรรมนูญ

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังจากได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงยังไม่รองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กำหนดหลักการสำคัญไว้คือ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และก่อนตราก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 นี้ย่อมมีผลใช้บังคับกับร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใด และร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือย่อมเป็นภาระแก่ประชาชนเป็นอย่างมากในการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องกำหนดให้มีหน่วยงาน

ของรัฐมีหน้าช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง
วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นด้วย

4.4 วิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติสำหรับประเทศ
ไทยถือว่ามีความก้าวหน้ามากในหลักการยอมรับฟังและให้ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจ
อธิปไตยอย่างแท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองด้วยทั้งในการเข้าชื่อเสนอร่าง
พระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา และการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดหลักการ
ขึ้นมาใหม่เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเข้มข้น โดยให้รัฐพึงจัดให้มี
กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นหรือและยกเลิกหรือปรับปรุง
กฎหมายที่หมดความจำเป็น และหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย
(1) การกำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้
บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้
สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการ
เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระ
แก่ประชาชน ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญมาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุก
ฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก
กฎหมาย และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำกลไกทางกฎหมาย
สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายที่
ออกตามมาตรานี้ ซึ่งมีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่มีหลักการ
เฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนและการตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่มาใช้สิทธิในการเข้าชื่อ
เสนอร่างพระราชบัญญัติและใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้รัฐสภา
พิจารณา โดยจากการศึกษาพบว่ากลไกตามมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) โดยตรง มีเพียง
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ตามจากบทบัญญัตินี้ที่ทำให้เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือต้องยึดถือ
การให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง คือต้องไม่ผลักภาระให้แก่ประชาชนเมื่อมาติดต่อ
ราชการ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบันนี้ ภาระโดยส่วนมากยังอยู่ที่ประชาชนจนกระทั่งมา
มอบร่างพระราชบัญญัติให้รัฐ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

การที่รัฐออกกฎหมายมาใช้บังคับกับบุคคลในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจน เป็นธรรม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กระบวนการในการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงส่งผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นเกิดความซ้ำซ้อน และมีปริมาณกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบและสร้างภาระแก่ประชาชน เกินความจำเป็น มาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ได้กำหนดให้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(2) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหา การมีกฎหมายมากเกินไป

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจ ในกระบวนการตรากฎหมายแต่ละขั้นตอน ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือก ประโยชน์ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

(4) การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น การกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลา การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้าง ภาระแก่ประชาชนเกินจำเป็น รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อลดปริมาณกฎหมายที่ไม่จำเป็น รวมทั้งพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้น เพราะ

(1) เนื่องจากมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

(2) เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ในเรื่องขอบเขต ขั้นตอน หน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม ให้เกิดความสอดคล้องและมีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงควรมีกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าว (2) เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ จะมีผลใช้บังคับกับรัฐ ซึ่งย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระและหน่วยงานอื่นใดของรัฐ รวมถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133(3) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งขณะนี้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้น เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 77 แต่มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ย่อมมีผลบังคับใช้เฉพาะกับองค์กรในฝ่ายบริหารเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงองค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรในฝ่ายบริหาร เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกองค์กร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยในการกำหนดหลักการของกฎหมายนี้จะพิจารณาให้สอดคล้องหรือไม่ขัดหรือแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจ ขององค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย หากไม่มีกฎหมายเฉพาะดังกล่าวก็ต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับคือกฎหมายนี้มีผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตรากฎหมายในแต่ละขั้นตอน โดยการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำ ไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกขั้นตอนนี้ จะส่งผลให้มีการตรากฎหมายเพียงเท่าจำเป็น ไม่เป็นการสร้างภาระ แก่ประชาชนเกินสมควร และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามา แสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น เช่น การเข้าร่วมสัมมนา ประชุม หรือการแสดงความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัตินี้ควรกำหนดให้ช่องทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้ในการรับฟัง ความคิดเห็นจะต้องสามารถรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง แสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก และไม่

เป็นภาระเกินสมควร ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้คือหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงคือผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมาย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย ค.(4) รัฐต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย จึงต้องมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่ชัดเจน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 133 (3) ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ มาตรา 256 (1) ที่ได้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีการกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายที่ชัดเจน มีเพียงให้สิทธิแก่ผู้ริเริ่มที่หากมีความประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายและเสนอกฎหมาย

4.5 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยควรใช้แบบผสมผสานของกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้ว จะพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ 1. มีการ

ริเริ่มโดยประชาชนโดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ 2. มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศ คือสมาพันธรัฐสวิส และสหรัฐอเมริกา พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลังจากการพิจารณาแก้ไขแล้วจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน ซึ่งผลการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยควรนำสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทั้งสามประเทศ คือ สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็นการยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับให้ดำเนินการทำประชามติในประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

4.5.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีหมวดว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่มีหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

1. แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีกำหนดไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนี้

- กำหนดให้ บัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้ สอดคล้องและบูรณาการกัน

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกันและไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ

- กำหนดให้รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น

- กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน

- กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

- กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสม จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้

ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุน ให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีงานทำและพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

- กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

- กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการ

ประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัว บทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตาม ขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ

2. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน ดังนี้

- กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจง ต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

- กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการ และรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้อง สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการ ดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

- กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบัน

พระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

- กำหนดให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมดังต่อไปนี้ คุณแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว

- กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

- กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็ก และสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการ

รักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้ ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวิ การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน ดังต่อไปนี้ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ โดยจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ จัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้มีสถาบันการศึกษาและพัฒนา จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้าน

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสนับสนุนให้ประชาชนใช้หลักด้านวิทยาศาสตร์ในการดำรงชีวิต ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

4.5.2 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน

- สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมาย ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

- กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้

- กำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

- กำหนดให้ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีกรหลบหนี ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฎิปักษ์ต่อตนเอง

มิได้ คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกัน จนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการ ปฏิบัติ หรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชน ชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอัน ดีของประชาชน

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการ นำข้อมูล ส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดให้เป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจาก ความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถาน หรือที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่ง หรือหมายของศาล

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของ ประชาชน เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของ ปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

- กำหนดให้บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน อื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพจะกระทำมิได้ การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชนจัดทำขึ้น ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจ ก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศ อยู่ในภาวะสงคราม เจ้าของกิจการ หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อ อุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่

ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณา หรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการ ตรวจสอบแผ่นดิน ทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่งแต่ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ และภารกิจของหน่วยงานที่ตน สังกัดอยู่ด้วย

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

- กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการ ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็น ธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการ เวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูก เวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็น

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

- กำหนดให้การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มี สัญชาติไทย เข้ามาในราชอาณาจักร การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

- กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

- กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใด

อันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- กำหนดให้สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลัง ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง อำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ

- กำหนดให้สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครอง และช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

- กำหนดให้บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

4.5.3 รัฐสภาต้องพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศ คือสหพันธรัฐสวิส และสหรัฐอเมริกา พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลัง

จากการพิจารณาแก้ไขแล้วจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน

สำหรับประเทศไทยควรนำสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทั้งสามประเทศคือ สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็นการยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับให้ดำเนินการทำประชามติในประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

4.6 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน มีรูปแบบของร่างกฎหมายเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยผู้ศึกษาได้นำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ของคณะกรรมการพิจารณาเสนอกฎหมายที่ต้องจัดทำใหม่เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ฉบับลงวันที่ 12 มีนาคม 2561 มาเป็นตัวอย่างประกอบรูปแบบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการศึกษาด้วย ดังนี้

1. ส่วนบันทึกหลักการและเหตุผล แสดงให้เห็นถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ โดยหลักการ “ให้มีกฎหมายว่าด้วย... (ตามด้วยชื่อพระราชบัญญัติโดยจะไม่มีคำว่า “พระราชบัญญัติ” ปรากฏในส่วนนี้)” คือปัจจุบันไม่มีกฎหมายหลักการจึงให้มีกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ สำหรับกรณีที่มีกฎหมายอยู่แล้วแต่ต้องการแก้ไขกฎหมายนั้นเกือบทั้งฉบับหรือหลายมาตรา หลักการคือ “ให้มีการปรับปรุงกฎหมายกฎหมายว่าด้วย...(ตามด้วยชื่อกฎหมายโดยจะไม่มีคำว่า “พระราชบัญญัติ” ปรากฏในส่วนนี้)” และกรณีเป็นการแก้ไขไม่มาก หลักการคือ “ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย... (ตามด้วยชื่อกฎหมายโดยจะไม่มีคำว่า “พระราชบัญญัติ” ปรากฏในส่วนนี้)” เช่น

“บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

ส่วนเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเมื่อผ่านกระบวนการตรากฎหมายแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้นจะปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ เช่นเหตุผลประกอบการยกร่างของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

“เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 133(3) บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และมาตรา 256(1) บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอบัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประกอบกับมาตรา 258 ค.(4) บัญญัติหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีการกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยเป็นกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

2. ส่วนชื่อร่างพระราชบัญญัติส่วนต้นของพระราชบัญญัตินี้มีรูปแบบการเสนอโดยใช้คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติ(ตามด้วยชื่อกฎหมาย) และ พ.ศ. (มีที่จุดเพราะ พ.ศ. คือพุทธศักราช โดยปัจจุบันคือ พ.ศ. 2561 ที่มีตัวเลขสี่ตัวแต่ที่ยังไม่ใช่ตัวเลข พ.ศ. เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่าร่างกฎหมายนี้ใช้ระยะเวลา การพิจารณาข้ามปีจึงให้เว้นเป็น “....” ไว้ก่อน) เช่น

“ร่าง
พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

.....”

3. ชื่อร่างพระราชบัญญัติกำหนดในมาตรา 1 เช่น

“มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.”

4. วันประกาศใช้บังคับ กำหนดในมาตรา 2 ซึ่งโดยหลักจะให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และมีกรณีที่กฎหมายต้องการให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เตรียมความพร้อมก่อนจึงมักจะกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นระยะเวลาเช่น “ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

“มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” หรือ

“มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

5. กรณีมีการยกเลิกกฎหมายกำหนดในมาตรา 3 ซึ่งถ้าเป็นกฎหมายใหม่จะไม่มีบทยกเลิกกฎหมายนี้ แต่จะเป็นบทนิยามกรณีที่พระราชบัญญัตินั้นมีบทนิยาม เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. นี้มีบทนิยาม เมื่อต้องมีการยกเลิกกฎหมายด้วย บทนิยามจึงเลื่อนไปอยู่ในมาตรา 4 เช่น รูปแบบดังนี้

“มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

“ผู้แทน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเข้าชื่อหรือผู้ริเริ่มที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิเข้าชื่ออื่นให้ทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัตินี้

“คำขอ” หมายความว่า คำขอรับการช่วยเหลือของผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

“ร่างกฎหมาย” หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชน”

6. บทบัญญัติผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยส่วนมากจะกำหนดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจจะมีรัฐมนตรีมากกว่าหนึ่งกระทรวงก็ได้ ร่วมกันรักษาการเพราะกฎหมายบางฉบับอาจมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและอยู่ต่างกระทรวงจึงต้องให้รัฐมนตรีหลายกระทรวงเข้ามาดูแลรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และกรณีที่มีหลายกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้องอาจจะต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำภารกิจให้บริการประชาชน ซึ่งการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลย่อมมีอำนาจมากกว่าระดับรัฐมนตรี หรือบางกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติที่ชัดเจนว่าเป็นเรื่องหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เช่น ในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการเป็นต้นเช่นนี้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ สำหรับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคิดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายตามกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐสภาก็ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากประชาชนตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย

และให้ความเห็นชอบกฎหมาย ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นทำหน้าที่พิจารณากฎหมายและให้ความเห็นชอบกฎหมายด้วยเช่นกันแต่ทำในฐานะเป็นผู้กลั่นกรองเพื่อให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ไม่มีอำนาจในฐานะถึงขั้นให้มีหรือไม่ให้มีกฎหมายได้ดังเช่นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในชั้นการพิจารณาในวาระ 1 ชั้นรับหลักการที่อาจมีมติไม่รับหลักการทั้งฉบับได้ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงต้องให้ประธานรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เช่น

“มาตรา 5 ให้ประธานรัฐสภา รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

กฎหมายที่ไม่มีกรแบ่งเป็นหมวดต่าง ๆ เพราะมีเนื้อหารายละเอียดไม่มากหรือไม่ซับซ้อนบทรักษาการจะอยู่ในมาตราสุดท้ายของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ได้มีการแบ่งเป็นหมวด ดังนั้น บทมาตราการรักษาการจึงได้อยู่ก่อนขึ้นต้นด้วยหมวดที่ 1

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำขอ และในการเข้าชื่อเสนอต้องมีผู้เข้าชื่อรวมกันไม่น้อยกว่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด

มาตรา 7 ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีหลักการเกี่ยวกับหมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต้องประกอบด้วย

- (1) ร่างพระราชบัญญัติ
- (2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
- (5) เอกสารอื่นใดที่ต้องจัดทำตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด 2

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 8 การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

(1) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยขอรับการสนับสนุนการช่วยเหลือการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้ริเริ่มได้มีการรวบรวมรายชื่อเองจนครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้พร้อมเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายไว้แล้ว โดยอาจยื่นคำขอรับการช่วยเหลือการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ได้

มาตรา 9 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 8 (2) ให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมอบอำนาจให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้เป็นไปตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 10 การดำเนินการตามมาตรา 8 (1) ให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องรวบรวมรายชื่อผู้ริเริ่มไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และต้องมีเอกสารการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

- (1) ชื่อเรื่องที่จะเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- (2) ชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้ริเริ่ม
- (3) ที่อยู่ซึ่งสามารถติดต่อได้ของผู้ริเริ่ม
- (4) ช่งสาหรับระบุหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม
- (5) ช่งสาหรับลงลายมือชื่อของผู้ริเริ่ม

ผู้ริเริ่มซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องของเอกสาร และต้องปรากฏข้อความว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเป็นการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามแบบที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 11 การดำเนินการตามมาตรา 8 (2) ให้ผู้แทนผู้ริเริ่มยื่นคำขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารตามมาตรา 7 และมาตรา 11 และเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำขอด้วย

(1) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อพร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อนั้นพร้อมทั้งลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องของเอกสารหรือเอกสารแสดงผลการใช้บัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อซึ่งได้นำมาใช้ประกอบการเข้าชื่อผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

(2) รายชื่อผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนไม่เกินสามสิบคน

มาตรา 12 เมื่อหน่วยงานตามมาตรา 17 ได้คำขอตามมาตรา 8 แล้ว ดำเนินการต่อไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 13 การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้แทนอาจประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อคนอื่นมาร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามแบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

การประชาสัมพันธ์ตามวรรคหนึ่ง ผู้แทนต้องจัดให้มีเอกสารหรือข้อมูลเพื่อให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อได้ศึกษา โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสรุปสาระสำคัญและหลักการของเรื่องที่จะเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้แทน

มาตรา 14 การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 8 (2) ให้ผู้แทนยื่นคำขอต่อประธานรัฐสภา เมื่อได้รับคำขอแล้วให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของเอกสาร คำขอตามมาตรา 11 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาได้รับคำขอ หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้แทนทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เว้นแต่เห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย

กรณีที่มีผู้ซื้อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำขอคัดค้านต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้จัด มาชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลา คัดค้านแล้วรายชื่อใดไม่มีการคัดค้านให้ถือว่าเป็นชื่อของ ผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

มาตรา 15 กรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวน ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้แทนทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หากผู้แทนสามารถ รวบรวมรายชื่อจนครบจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับโดย อนุโลมเฉพาะในส่วนรายชื่อที่เพิ่มเติมภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วยัง มิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้แทนต่อไป

ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ประธานรัฐสภา ดำเนินการให้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญนั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรณีที่มีคาวิวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงินตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่าง พระราชบัญญัตินั้นให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

มาตรา 16 การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดย วิธีการทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยอย่างน้อยต้องเป็นระบบที่สามารถ ยืนยันตัวตนและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อได้

หมวด 2

การช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

มาตรา 17 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่งร่วมกันติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายรายงานต่อประธานรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 18 กรณีตามมาตรา 8 (1) ให้ผู้ริเริ่มหรือผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือสถาบันพระปกเกล้า ให้ยื่นคำขอ ณ ที่ทำการของหน่วยงานดังกล่าวตามแบบที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

มาตรา 19 เมื่อหน่วยงานได้รับคำขอตามมาตรา 18 แล้ว ให้หน่วยงานนั้นพิจารณาคำขอเบื้องต้นว่าอยู่ในขอบเขตที่จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากขอบเขตตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินี้ โดยแจ้งให้ผู้ยื่น โดยไม่ชักช้า และเมื่อเห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ให้หน่วยงานแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบและดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหมวดนี้

กรณีหน่วยงานเห็นว่าคำขอใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ โดยให้คำแนะนำแก่ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนเพื่อแก้ไขปรับปรุงคำขอเพื่อยื่นคำขอใหม่ก็ได้

มาตรา 19 การช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 8 (1) หน่วยงานที่ได้รับคำขอตามมาตรา 18 มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือดังต่อไปนี้

(1) สสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมทั้งวิจัย สนับสนุนการวิจัย ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(2) จัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 11

(3) จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา

(4) สนับสนุนการณรงค์หรือประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับประชาสัมพันธ์ดังกล่าว รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อตามสมควรแก่กรณี โดยอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนด้วยก็ได้

(5) ประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(6) การอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันพระปกเกล้า อาจประสานความร่วมมือกันเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 21 กรณีตามมาตรา 8 (1) ให้หน่วยงานที่รับคำขอดำเนินการเพื่อให้ได้ชื่อผู้แทนหรือรับรองรายชื่อผู้แทนเพื่อประโยชน์ในการร่วมเป็นกรรมาธิการในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา

มาตรา 22 กรณีตามมาตรา 8 (2) ผู้ริเริ่มสามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้

มาตรา 23 กรณีตามมาตรา 8 (2) และมีคำขอรับความช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาด้วย ให้หน่วยงานที่รับคำขอดำเนินการดังนี้

(1) ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบอื่น

(2) จัดทำรายงานทางวิชาการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(3) จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา

หมวด 3

กองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

มาตรา 24 ให้จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นในสถาบันพระปกเกล้าเพื่อส่งเสริม สนับสนุน หรือช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

มาตรา 25 กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้โอนมาตามมาตรา 37
- (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (4) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน
- (5) เงินอื่นที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน

การรับเงินหรือทรัพย์สินตาม (3) ต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่กำหนดทิศทางการดำเนินการของกองทุนและต้องมิใช่เป็นการรับเงินหรือทรัพย์สินจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

มาตรา 26 ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย

- (1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ
- (2) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านบัญชีการเงินจำนวนหนึ่งคนตามที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เป็นกรรมการ
- (4) เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าไม่เกินสองคนทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการบริหารกองทุน

การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (3) ให้เป็นไปตามที่ประธานรัฐสภากำหนด

มาตรา 27 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 29 ก็ได้ ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา 28 คำตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะกรรมการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง

มาตรา 29 ให้ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 และการดำเนินการหรือการสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

- (1) การวิเคราะห์ความจำเป็นหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
- (2) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
- (3) การพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน
- (4) การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติและระบบงานรัฐสภา
- (5) การอื่นใดที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ

และเสนอร่างกฎหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

การใช้จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไประเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 30 เงินและทรัพย์สินตามมาตรา 25 ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 31 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่กองทุนได้มาโดยมีผู้มอบให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของกองทุน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

มาตรา 32 ทรัพย์สินของกองทุนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานในเรื่องทรัพย์สินของกองทุนมิได้

มาตรา 33 ให้มีการจัดทางบุคคล และบัญชีรายได้รายจ่าย สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนแยกจากระบบบัญชีของสถาบันพระปกเกล้าและให้ส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณแผ่นดินทุกปี

มาตรา 34 ให้จัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี

หมวด 4

บทกำหนดโทษ

มาตรา 35 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

(1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(3) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(4) ลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง

บทเฉพาะกาล

มาตรา 36 ให้บรรดาการดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อต่อประธานรัฐสภาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไว้แล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบรายชื่อของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงมีผลอยู่ต่อไปเท่าที่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ให้ประธานรัฐสภามีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นไปตามตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาวินิจฉัยวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นไปตามตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประสานไปยังผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อดำเนินการต่อไปตาม

พระราชบัญญัตินี้ หรือหากผู้ริเริ่มไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

มาตรา 37 ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินที่เกี่ยวข้องกับกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดาระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่ออกตามตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพิกถอนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการบริหารงานกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 38 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดให้มีระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 16 ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

..... ..

นายกรัฐมนตรี

4.6.1 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดให้ “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีหลักการเกี่ยวกับ หมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต้องประกอบด้วย

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

(4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(5) เอกสารอื่นใดที่ต้องจัดทำตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นการกำหนดเพียงเลขหมวด ไม่ได้กำหนดชื่อหมวดตามรัฐธรรมนูญ ว่าหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของของปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้และตีความ ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน คือ หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของของปวงชนชาวไทย

4.6.2 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ร่างตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดให้ “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีหลักการเกี่ยวกับ หมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต้องประกอบด้วย

(1) ร่างพระราชบัญญัติ

(2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(5) เอกสารอื่นใดที่ต้องจัดทำตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นการกำหนดเพียงเลขหมวด ไม่ได้กำหนดชื่อหมวดตามรัฐธรรมนูญ ว่าหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของของปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้และตีความ ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน คือ หมวด 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐ

4.6.3 กลไกตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้ริเริ่ม หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

ผู้แทน หมายความว่า ผู้มีสิทธิเข้าชื่อหรือผู้ริเริ่มที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิเข้าชื่ออื่นให้ทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัตินี้

คำขอ หมายความว่า คำขอรับการช่วยเหลือของผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

ร่างกฎหมาย หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กองทุน หมายความว่า กองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

กำหนดให้ การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้ (1) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยขอรับการสนับสนุนการช่วยเหลือการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ (2) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้ริเริ่มได้มีการรวบรวมรายชื่อเองจนครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้พร้อมเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายไว้แล้ว โดยอาจยื่นคำขอรับการช่วยเหลือการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ โดยผู้ริเริ่มได้มีการรวบรวมรายชื่อเองจนครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมอบอำนาจให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้เป็นไปตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ และให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่งร่วมกันติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายรายงานต่อประธานรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

หน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 8 (1) หน่วยงานที่ได้รับคำขอตามมาตรา 18 มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านอื่นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามกลไกตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่การขอรับเงินสนับสนุนให้ไปขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในสถาบันพระปกเกล้า ดังนั้นอาจมีปัญหาการขอรับเงินสนับสนุนในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าจะได้รับเงินสนับสนุนอย่างเต็มที่หรือไม่

4.6.4 จำนวนผู้ริเริ่มที่เริ่มดำเนินการจัดทำให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมอบอำนาจให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่าจำนวนที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมอบอำนาจให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อยื่นญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการตามหมวด 3 และหมวด 5 จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งหมื่นคน จึงไม่ควรกำหนดให้มีผู้ริเริ่มในจำนวนเท่ากัน

4.6.5 บทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้แยกออกจากกัน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ขั้นตอนเริ่มเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการตามหมวด 3 และหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้ใน

หมวดเดียวกัน คือ หมวด 2 ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เห็นว่าควรจะแยกออกเป็นคนละหมวดให้ชัดเจน

4.6.6 ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ไม่ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทุกกรณี ตามที่ร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ไม่ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็น เพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกันด้วย การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไข ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม จึงเห็นควรให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรจัดประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติในทุกกรณี

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา และการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติและเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้การใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่มีในบางเรื่องแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้ตราขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในการเสนอกฎหมาย ที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนและชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหลายเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ อาทิ

- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการในการส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ (มาตรา 66)

- กฎหมายที่มีหลักการในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท มาตรการ และกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา

- กฎหมายที่มีหลักการในการจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ให้มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐใน กระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือ ครอบงำใด ๆ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

- กฎหมายที่มีหลักการในการจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความ เข้มแข็งของสังคม และเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ

- กฎหมายที่มีหลักการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็น องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและ พัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอด ทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ส่งเสริม และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น ให้ความ ช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิต ได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่ เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรร งบประมาณ

- กฎหมายที่มีหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนใน พื้นที่ มาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็น ธรรม มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน การประกอบ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า พัฒนาและสนับสนุน ให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้าน พลังงานอย่างยั่งยืน

- กฎหมายที่มีหลักการในการให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด

- กฎหมายที่มีหลักการในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

- กฎหมายที่มีหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ ส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน ในการพัฒนาประเทศ

- กฎหมายที่มีหลักการในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไป ตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการ โดยมีขอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณา ความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

- กฎหมายที่มีหลักการในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับ

ท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้ง การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

5.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการริเริ่ม เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้แยกต่างหากจากบทบัญญัติว่าด้วยการริเริ่ม เสนอร่าง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งตราขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 12 ให้การเข้าชื่อเสนอ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การเข้าชื่อ เสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้เพียงหนึ่งหมื่นคน ถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 5 วรรคท้าย จะกำหนดไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่า “การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกัน ไม่น้อยกว่าห้า หมื่นคน” เมื่อพิจารณาตามหลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ กำหนดเกี่ยวกับการจัดรูปของรัฐ การบริหารราชการระดับองค์รวมทั้งประเทศ กำหนดให้มีองค์กร นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ จึงเห็นว่าควรกำหนดให้บทบัญญัติเฉพาะของการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ควร เป็นลักษณะการอนุโลมใช้บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

5.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใน ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับ จึงมีบทบัญญัติที่ไม่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของ รัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 กำหนดให้ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ

กฎหมาย พ.ศ. 2556 ในมาตรา 8 จึงได้กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน มาตรา 133 (3) กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ทำให้บทบัญญัติใน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3)

5.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังไม่มีกลไกตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดให้ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังไม่มีการกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายที่ชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติใน มาตรา 6 วรรคสอง และวรรคสาม ที่กำหนดไว้ให้ ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า และ ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ ซึ่งเป็นเพียงการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยังไม่รวมถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

5.1.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังไม่มีกลไกตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ค. (4) กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย โดยจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังไม่มีกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเพียงบทบัญญัติใน มาตรา 6 วรรคสอง และวรรคสาม ที่กำหนดไว้ให้ ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณี โดยไม่ชักช้า และในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ ซึ่งเป็นเพียงการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยังไม่รวมถึงกระบวนการในการเสนอร่างกฎหมาย

5.1.6 กระบวนการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีขั้นตอนเช่นเดียวกันกับการเสนอกฎหมายโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศ คือสหพันธรัฐสวิส และสหรัฐอเมริกา พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลังจากการพิจารณาแก้ไขแล้วจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน

สำหรับประเทศไทยควรนำสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทั้งสามประเทศ คือ สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็นการยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับให้ดำเนินการทำประชามติในประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เพื่อให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้เป็นกฎหมายกลางที่มีบทบัญญัติครบถ้วนเพื่อรองรับการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังนี้

1. แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการริเริ่มเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แยกต่างหากจากการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

2. แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่ มาตรา 133 (3) กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีกลไก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 77 ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และตามมาตรา 258 ค.(4) ที่กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย โดยจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือต้อง กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับยกย่องพระราชบัญญัติ ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในการจัดทำและเสนอกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำและเสนอกฎหมาย อาทิ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ สืบสวน ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมทั้งวิจัย สนับสนุนการวิจัย ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ จัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเอกสารประกอบการ เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน เพื่อ นำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา สนับสนุนการรณรงค์หรือประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับประชาสัมพันธ์ดังกล่าว รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรวบรวม รายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อตามสมควรแก่กรณี และมีอำนาจหน้าที่ ประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานดังกล่าวก็ต้อง ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างเพียงพอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2 กำหนดให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนควรมีขั้นตอนแตกต่างการพิจารณาร่างกฎหมายจากกฎหมายที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดให้ประชาชนลงประชามติในร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน เพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็นการยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนให้ดำเนินการ พิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

5.2.3 ให้มีกฎหมายทดลองการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติ ให้มีการทดลองการใช้พระราชบัญญัติที่มาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังนั้นจึง ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนด ถึงสถานะที่แน่นอนของกฎหมายที่ผ่านการริเริ่ม โดยประชาชน ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ รัฐสภาสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน ได้ต่อเมื่อ ได้ทดลองใช้กฎหมายดังกล่าวไปในระยะหนึ่งก่อน โดยกำหนดระยะเวลา ไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นการที่รัฐสภามีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายในเวลาใด ก็ได้ จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองจะไม่เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

5.2.4 เสนอแนะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย สามารถนำผลการศึกษานี้ไปทำการศึกษาต่อได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการแก้ไขให้ตรงกับ เจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายอย่างถูกต้องเหมาะสม
- 2) กระบวนการคัดค้านรายชื่อประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมาย และองค์กรที่รับเรื่องต่อ หลังจากที่มีการตรวจสอบรายชื่อแล้ว
- 3) การศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและรูปแบบของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของประชาชน



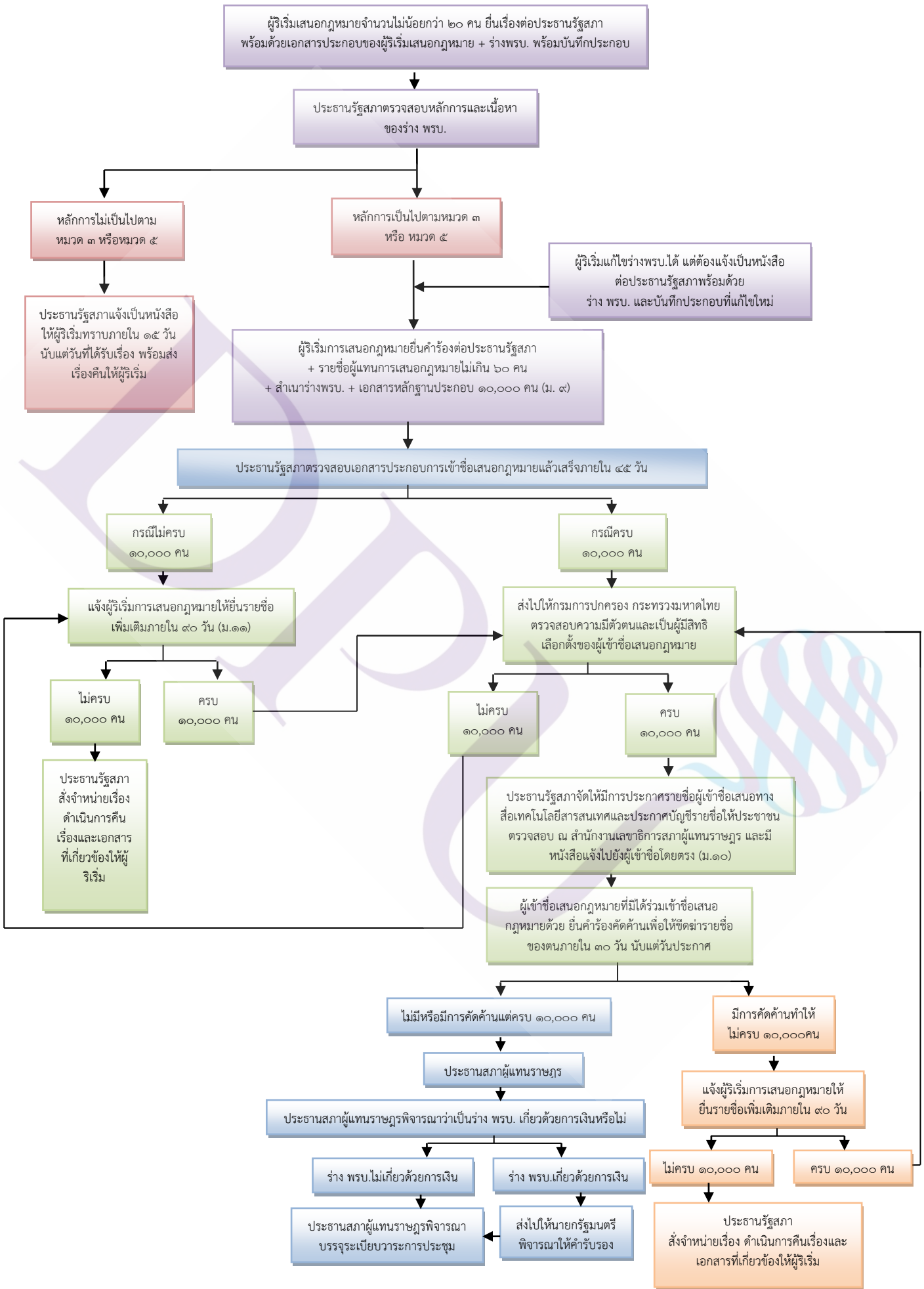


ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แผนภาพกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายของประชาชน



แผนภาพกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

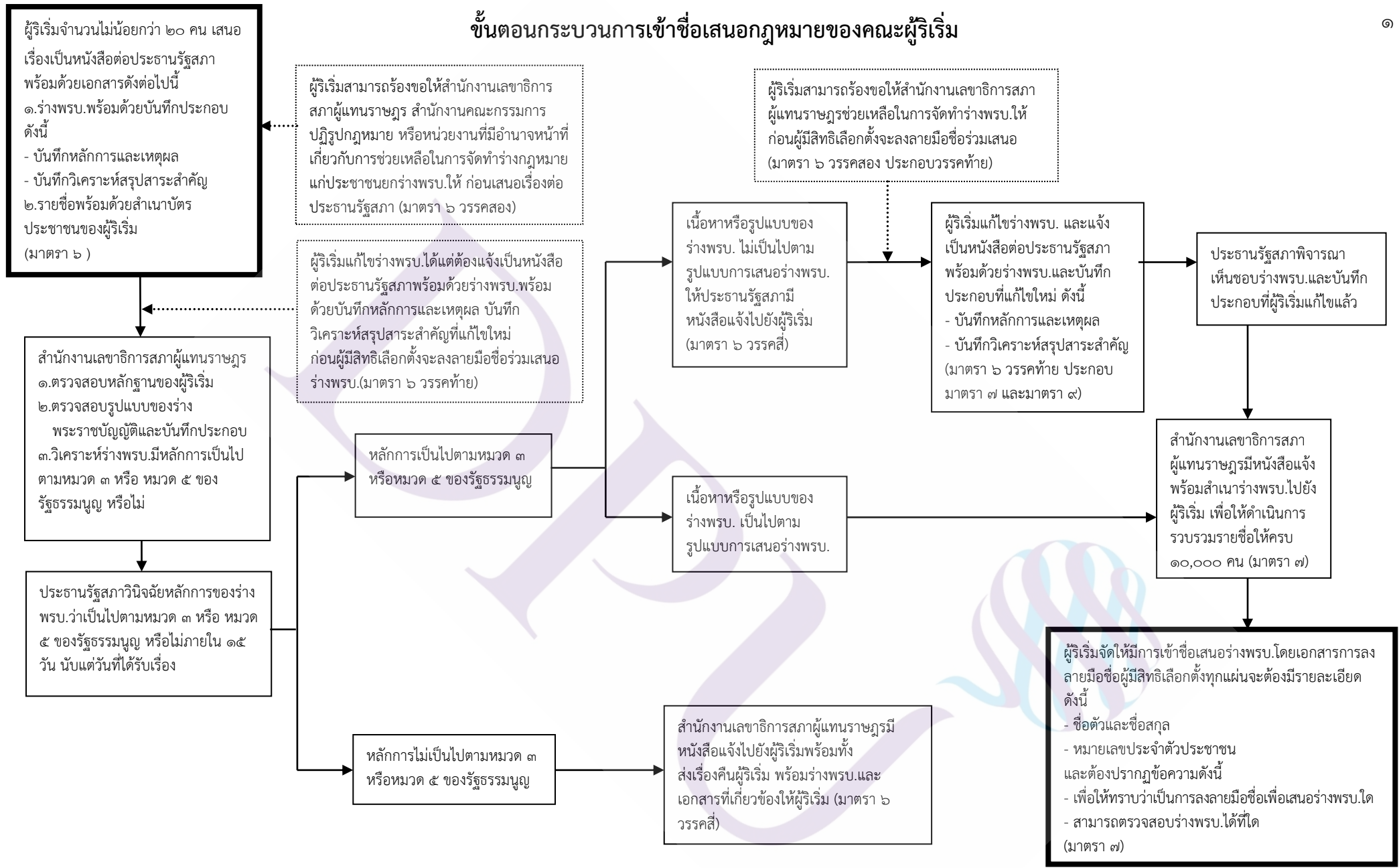


ภาคผนวก ข

ขั้นตอนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม

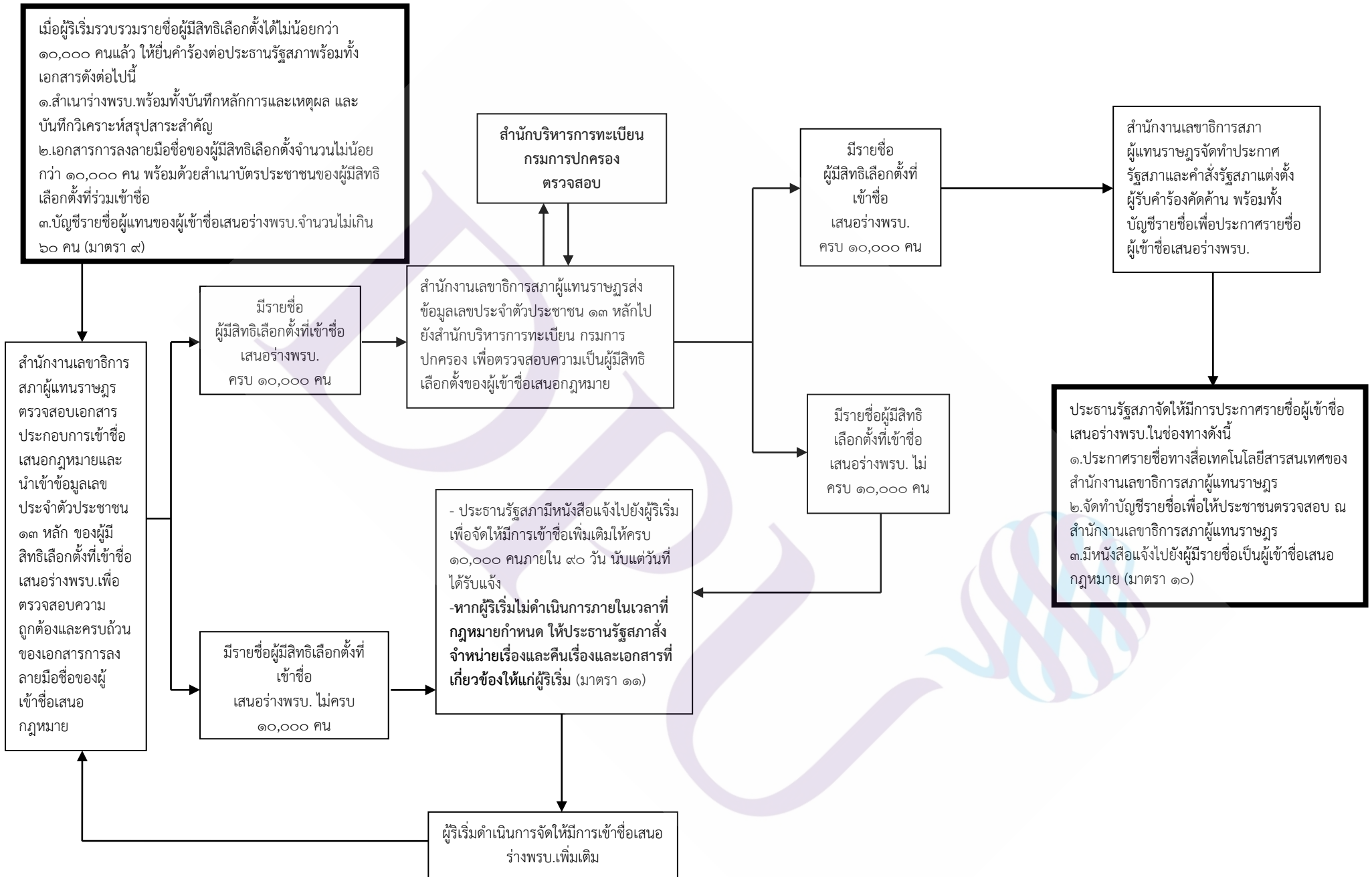


ขั้นตอนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะผู้ริเริ่ม



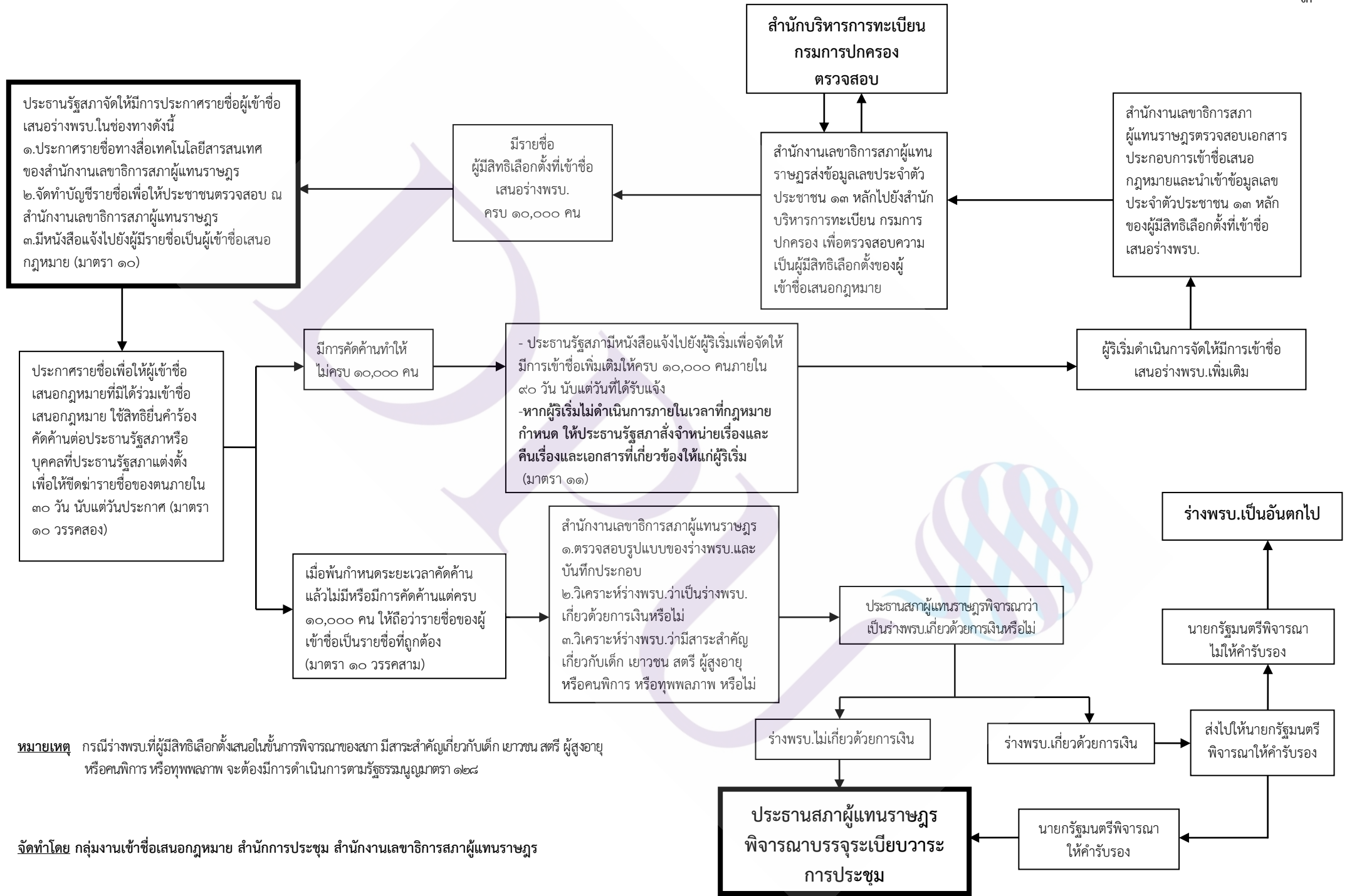
หมายเหตุ : การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ริเริ่มอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

ขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย



หมายเหตุ กระบวนการตรวจสอบเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน

ขั้นตอนกระบวนการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน



หมายเหตุ กรณีร่างพรบ. ที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอในชั้นการพิจารณาของสภา มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ จะต้องมีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๘

จัดทำโดย กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

พศ ๒๕๕๖





พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ
หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘

(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม

ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙ ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่

มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น

มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจน และต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย

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

(๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ วรรคสาม

(๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

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

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวข้องทางการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี



หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาทันที เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้โดยตรง และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กนิษฐา เชี่ยววิทย์. “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่ตรา
โดย องค์กัรนิติบัญญัติโดยองค์การตุลาการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ที่มาของกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. “ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย.”
วิทยานิพนธ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1).”
[http:// www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=409](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=409), 20 กุมภาพันธ์ 2560.

จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดารแนวทฤษฎีและประยุกต์. กรุงเทพมหานคร :
ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

จันทิมา ทองชาติ. “การมีส่วนร่วมทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
โดยประชาชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2550.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : วัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศ
และในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการปกครอง.”
เอกสารประกอบสัมมนาทางวิชาการเรื่อง Public Hearing. โรงแรมรอยัลริเวอร์.
กรุงเทพมหานคร, 27 มิถุนายน 2537.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ
สาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538)

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum). พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ). กรุงเทพมหานคร:ศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- ปริญญาศากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. “กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.”
<http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>, 30 พฤศจิกายน 2561.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2536.
- พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.
- พรพิมล อธิคุณ โกวิท. การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : การศึกษาปัญหาและอุปสรรค. นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 42, 2542-2543.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.
- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 19 หัวข้อวิชา หลักกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561.
- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนรุ่นที่ 31 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2553 - วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554, หัวข้อ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, ม.ป.ป.

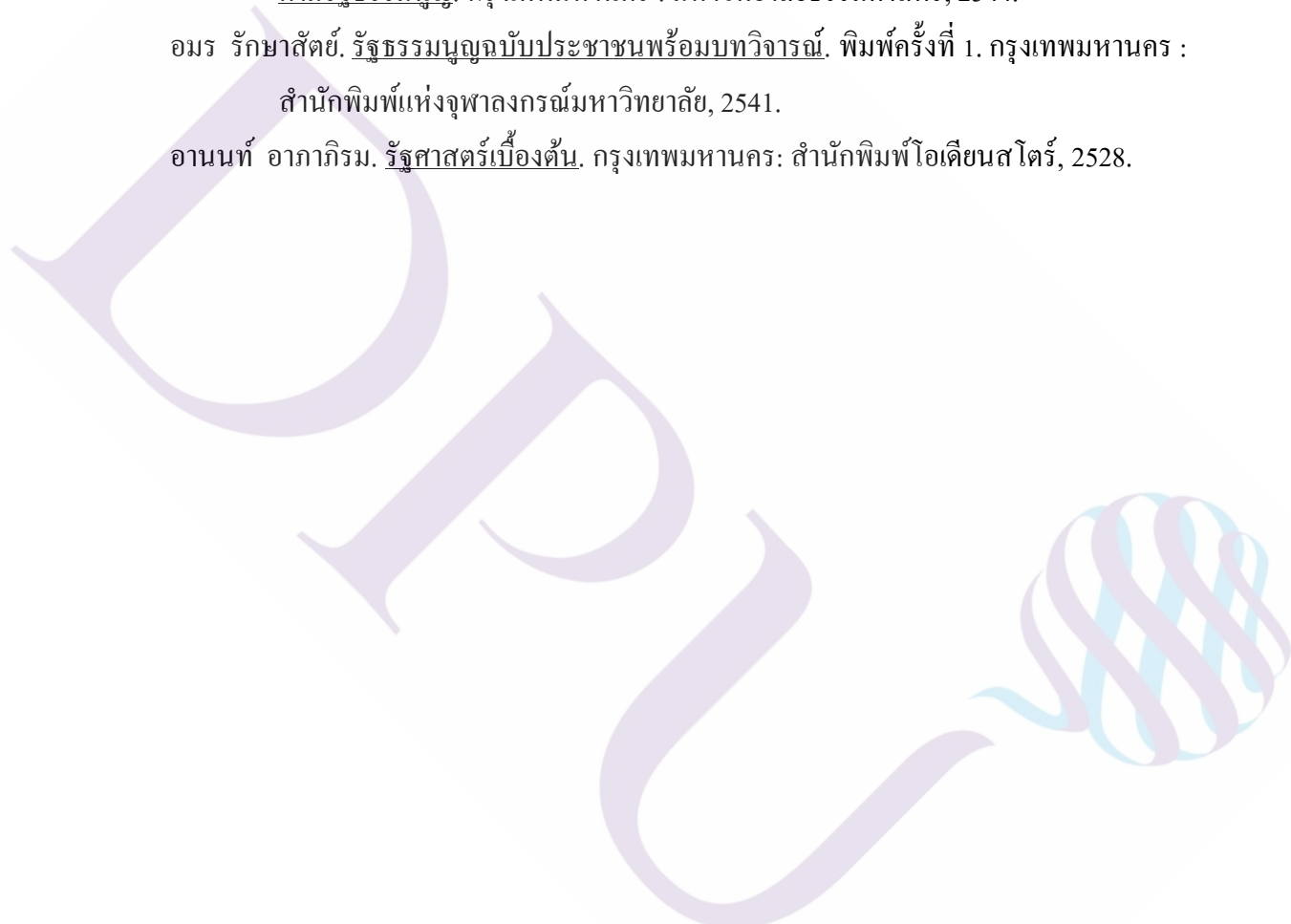
วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

ศุภลักษณ์ พิณีภูวคณ. รายงานผลการวิจัย เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547.

สุรพล นิตไกรพจน์. รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจ
ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อมร รักษาต้ตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

อานนท์ อากาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2528.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

กานต์ ราชนา

พ.ศ. 2542 นิติศาสตร์บัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

นิติกรชำนาญการพิเศษ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

