



# เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร  
: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

**นายสิทธิชัย พิมเสน**

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร  
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ  
ระดับ ๙ ขึ้นไป

**รัฐสภา**

**พ.ศ. ๒๕๕๙**



**LIRT**

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....
เลขทะเบียน.....
เลขหมู่.....

## เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร  
: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

**สมบัติห้องสมุดรัฐสภา**



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและการปกครองในส่วนที่ประชาชนคนไทยได้รับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะสิทธิในทางการเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ตามมาตรา 170 ที่ให้สิทธิคนไทยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

เอกสารวิชาการเรื่องนี้จึงมุ่งหวังที่จะทำการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อค้นหาแนวทางในการปฏิบัติตลอดจนวิเคราะห์ถึงกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการใช้พระราชบัญญัตินี้ พร้อมกันนี้ได้เสนอแนวทางในการแก้ไข เพื่อพัฒนา อันเกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนี้สามารถที่จะรองรับความต้องการของประชาชนได้

ในการจัดทำเอกสารวิชาการดังกล่าว ผู้เขียนได้อาศัยการวิจัยจากเอกสารต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนเจตนารมณ์ของกระบวนการนิติบัญญัติเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ พร้อมกันนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้มีการพัฒนาในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง อันจะยังส่งผลให้กระบวนการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถออกมารองรับกับความต้องการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สิทธิสมาคม มูลนิธิต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรวิชาชีพที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผลประโยชน์ มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาได้พิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพราะการรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม เช่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจต่าง ๆ เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนร่วมกันเป็นกลุ่ม มีการจัดระเบียบองค์กรอย่างดี จึงควรให้โอกาสองค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายหรือระงับการออกกฎหมายเพื่อผลประโยชน์แก่กลุ่มของตน

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป” โดยประชาชนเพียงแต่บรรยายสรุปสั้น ๆ ถึงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าควรเป็นอย่างไรเท่านั้น แล้วมอบหน้าที่ในการจัดร่างกฎหมายที่ถูกต้องแบบของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำ ภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการ

จัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ ก็สามารถเสนอได้เช่นกันอันจะเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชนมากขึ้น และส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การริเริ่ม เสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ไม่เป็นภาระหนักแก่ประชาชนมากเกินไป

3. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดย กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยประธานรัฐสภาให้ชัดเจน เพื่อเป็นการ กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

4. ควรมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ผู้แทนเข้าชื่อ เสนอกฎหมายมีสิทธิชี้แจงร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือต่อสภาได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย โดยประชาชนที่กำหนดในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

5. ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้การ พิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการวิสามัญ โดยจะต้อง มีผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนหนึ่งเป็นกรรมาธิการด้วย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างถูกต้องมากที่สุด เช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการ วิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน เกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น ๆ มีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

6. ควรมีแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดย กำหนดให้ในกรณีที่มิมีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหลายฉบับและมีเนื้อหาขัดแย้งกัน จะต้อง จัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 ซึ่งได้เปิดช่องทำได้ อันจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ว่ามีความต้องการอย่างไร และแม้ว่าโดยระบอบของการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ผลของประชามติจะไม่ผูกพันรัฐบาล และรัฐสภาให้ต้องปฏิบัติตาม แต่จะมีผลเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและรัฐสภา ในการ ขอคำปรึกษาหารือจากประชาชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาที่สามารถจะนำประเด็นในเรื่อง ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มาเป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งในการที่จะพิจารณาว่า ควรจะรับ ร่างกฎหมายของประชาชนกลุ่มใด อันส่งผลให้มหติมหาชนไม่ขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ

รายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทสรุป

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1</b> <b>ความเป็นมาและสภาพปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร</b>	
- ความเป็นมา	1
- สภาพปัญหา	2
- แนวความคิด	7
- วิธีการศึกษา	8
- ขอบเขตในการศึกษา	8
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
<b>บทที่ 2</b> <b>แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง</b>	
- แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในระบบประชาธิปไตย	9
- รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	13
- ระดับการมีส่วนร่วมภาคการเมืองของประชาชน	14
- เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการมีส่วนร่วมของประชาชน	15
- แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย	17
- ประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	18
- ปัญหาหลักที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนล้มเหลว	19
<b>บทที่ 3</b> <b>กระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร</b>	
- อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	21
- กระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	22
- กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร	28
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา	30



LIART

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ 4</b>	<b>กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วย</b>	
	<b>การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542</b>	
	- ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ	33
	- ที่มาของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	พุทธศักราช 2540	36
	- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ	
	เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	39
	- ผลการดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	44
<b>บทที่ 5</b>	<b>ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติ</b>	
	<b>การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน</b>	
	- ปัญหาในรูปแบบและความถูกต้องของร่างกฎหมาย	47
	- ปัญหารายละเอียดในทางปฏิบัติ	49
	- ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง	50
	- แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติ	
	การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน	53
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุป</b>	56
	<b>สารบัญแผนภูมิ</b>	
	- อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	61
	- กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญ	
	แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	62
	- แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของ	
	ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	63
	- แบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	64
	- แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของ	
	ผู้แทนการเสนอกฎหมาย	65
	- แบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	66
	- ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	67
	- ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของ	
	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	68
<b>เอกสารอ้างอิง</b>		69
<b>ประวัติผู้เขียน</b>		70

## บทที่ 1

### ความเป็นมาและสภาพปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

#### ความเป็นมา

รัฐสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับในประเทศ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกใน พ.ศ. 2475 รัฐสภาไทยตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ นั้น ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่ารัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาเดียว กล่าวคือ เป็นสภาที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติประเภทเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกันมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นระบบรัฐสภาสองสภา หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ประชุมแยกกันคนละเวลาและสถานที่ที่มีอำนาจหน้าที่มากน้อยแตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้รัฐสภา มีสองสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา<sup>1</sup> ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติตรากฎหมายใช้บังคับภายในรัฐ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ให้กับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ในขณะที่วุฒิสภามีภารกิจในการกั้นกรองทบทวนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญและการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดเคียงคู่กับวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มากนัก กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อเดือน ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา กระบวนการนิติบัญญัติได้ถูกวิจารณ์ตลอดเวลาว่า สภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการออกกฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า การออกกฎหมายไม่ตอบสนองต่อสังคม เศรษฐกิจของ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90

บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ปัญหาหลักที่สำคัญ ๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรที่สรุปได้ คือ

1. ขั้นตอนการพิจารณาสลับซับซ้อนใช้ระยะเวลาไม่จำกัด
2. กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับส่วนใหญ่จะเสนอโดยฝ่ายบริหาร
3. กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นคนยังมีปัญหาอุปสรรคอย่างมาก
4. ปัญหาขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการร่างกฎหมาย

## สภาพปัญหา

### 1. ขั้นตอนการพิจารณาสลับซับซ้อนใช้ระยะเวลาไม่จำกัด

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> ทำให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องรอให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อน และประการที่สำคัญ ถ้าหากเป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แม้จะบรรจุอยู่ในระเบียบวาระในลำดับต้น ๆ แล้วก็ตาม ก็ยังต้องรอร่างของรัฐบาลเสนอมาประกบเพื่อจะได้เสนอพิจารณาในที่ประชุมสภาพร้อมกัน จากสถิติในรอบ 4 ปี ที่ผ่านมา (4 กุมภาพันธ์ 2544 – 28 พฤศจิกายน 2547)<sup>3</sup> รัฐบาลนายกรัฐมนตรีสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พบว่ารัฐสภาได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนี้

- พระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รวม 145 ฉบับ
- บรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณาวาระที่ 1  
ของสภาผู้แทนราษฎร รวม 73 ฉบับ
- อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี  
เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวม 83 ฉบับ

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 21(4 กุมภาพันธ์ 2544 - 28 พฤศจิกายน 2547) , หน้า (ก).

- ร่างพระราชบัญญัติเพื่อรอการพิจารณาระที่ 1 รวม 73 ฉบับ แยกออกเป็นได้ ดังนี้
  - ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มี 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี รวม 11 ฉบับ
  - ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 60 ฉบับ
- ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี
  - เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวม 83 ฉบับ
  - นอกจากร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างอยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 8 ฉบับ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการของวุฒิสภา จำนวน 16 ฉบับ<sup>4</sup>

## 2. กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับส่วนใหญ่เสนอโดยฝ่ายบริหาร

ในผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 (ตั้งแต่ 4 กุมภาพันธ์ 2544 – 28 พฤศจิกายน 2547) ปรากฏว่า พระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน 145 ฉบับ เป็นพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี จำนวน 143 ฉบับ มีเพียง 2 ฉบับ เท่านั้น ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ร่างพระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545 เสนอโดย พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ นายศักดิ์สยาม ชิดชอบ นายอำนาจ คลังผา และนายสุพัฒน์ ธรรมเพชร และร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เสนอโดย นายจินดา วงศ์สวัสดิ์ นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ และนายสุรพงษ์ อึ้งอำพรวิไล นอกจากนั้นยังมี ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาเลย มีจำนวนถึง 132 ฉบับ แสดงให้เห็นว่าถึงแม้สิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีจะเท่าเทียมกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน มาตรา 169 ที่บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิก ๆ ไม่น้อยกว่าสี่สิบคนรับรอง”

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า การริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่น่าจะมีปัญหาแต่ประการใด เพราะหากสมาชิกสภาจะริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นประการใดก็ย่อมทำได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไข 2 ประการเท่านั้น คือ

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่ตรานั้น จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า

“บทบัญญัติแห่งร่างกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ประการที่สอง การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้และจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง”

แต่ในทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันสิทธิในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีอันต้องถูกแทรกแซง โดยขีดความสามารถในการริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา การแทรกแซงดังกล่าวปรากฏขึ้นในรูปของการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันก็กำหนดเงื่อนไขในการริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้แยกพิจารณาปัญหาทั้งสองประการโดยลำดับดังต่อไปนี้

- การให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐมนตรีดีกว่าสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเหตุผลสรุปได้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

เหตุผลประการแรก เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่ควรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย ที่อยู่ในฐานะที่จะทราบว่าการกฎหมายใดบ้างในการบริหารประเทศ ส่วนสมาชิกสภาที่สังกัดพรรครัฐบาล ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา ถ้ามีความคิดจะเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ควรเสนอเข้าสู่การพิจารณาของพรรคการเมือง เมื่อได้รับการพิจารณาถ้อยแถลงแล้วก็จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในนามของคณะรัฐมนตรีหรืออาจเสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นเข้ามาพร้อมกับของคณะรัฐมนตรีก็ได้ สำหรับสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคอื่น ๆ หรือพรรคฝ่ายค้าน แม้จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นเมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะใช้ออกสิทธิขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะรับหลักการ การที่รัฐบาลรับร่างพระราชบัญญัติไป

พิจารณาก่อนรับหลักการแล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันเข้าสู่การพิจารณาของสภาหรือรัฐบาลอาจแทรกแซง โดยการให้คณะกรรมการประสานงานพรรครัฐบาลหรือ “วิปฝ่ายรัฐบาล” เลื่อนระเบียบวาระการประชุมออกไป เมื่อถึงระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายค้าน

**เหตุผลประการที่สอง** คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารมีหน่วยงานของรัฐอยู่ในสังกัดทุกสาขา หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารกิจการของประเทศชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและมีความใกล้ชิดในการบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ย่อมพบเห็นปัญหาและทราบดีถึงความต้องการของประชาชน จึงควรมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

**เหตุผลประการที่สาม** คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาพิจารณาในแง่หนึ่ง ก็คือ ตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัตินั่นเอง ทั้งนี้ เพราะท่านายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าของฝ่ายบริหาร คือ บุคคลที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจเสนอแต่งตั้งให้ไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของประเทศ โดยยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัติ สิทธิหรืออำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงรวมเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับจึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายด้วย ซึ่งขอบเขตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีอยู่อย่างกว้างขวาง โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด แต่จะกระทำในรูปมติของคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป นอกจากนี้หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นายกรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องให้คำรับรองเสียก่อนเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะมีการนำเสนอเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบธรรมดาและแบบเร่งด่วน ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เพราะการพิจารณาของสภาปกติจะต้องพิจารณาตามระเบียบวาระ ถ้าคณะรัฐมนตรีเสนอมาเป็นเรื่องด่วนก็จะสามารถเข้าสู่การพิจารณาได้รวดเร็วกว่าการเสนอแบบธรรมดา การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 15<sup>5</sup> ได้กำหนดให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเสนอญัตติหรือร่างพระราชบัญญัติ โดยขอให้สภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วนได้ ซึ่งโดยปกติแล้วสภาจะพิจารณาไปตามระเบียบวาระนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญประการหนึ่งกล่าวคือ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระต้องรอการ

<sup>5</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 15 วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุม ก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ”

พิจารณาอยู่นกว่าเรื่องด่วนดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาจนแล้วเสร็จ ซึ่งบางครั้งเรื่องด่วนนั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาสภาบ่อยมาก จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติอื่นที่ค้างระเบียบวาระอยู่ ยังกังค้างระเบียบวาระอยู่ต่อไป โดยไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาจนกระทั่งมีการปิดสมัยประชุมของ รัฐสภา

### 3. กฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ยังมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย โดยให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางการเมือง (Participative politics) แต่หลังจากนั้น ได้มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ เสนอกฎหมายหลายฉบับ แต่ประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย เช่น มีข้อจำกัดต้องเกี่ยวข้องกับ หมวด 3 และหมวด 5 นอกจากนี้ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการร่างกฎหมาย ไม่ว่าเนื้อหา ที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีปัญหารายละเอียดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ ขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ซึ่งใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบหลักฐานว่า ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาร่างกฎหมาย เมื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมักจะไม่ให้ความสำคัญต่อร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยประชาชน โดยในรอบ 4 ปี (4 กุมภาพันธ์ 2544 – 28 พฤศจิกายน 2547) ปรากฏว่าประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเสนอร่างกฎหมายมาจำนวน 5 ร่าง คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....
2. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....
3. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
4. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ....
5. ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....

นอกจากนั้นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ห้าหมื่น คนขึ้นไปมีผลการดำเนินการ ดังนี้<sup>6</sup>

1. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....
2. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....
3. รอการพิจารณาครั้งที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ....



LIRT

4. ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ....

5. มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 3 ฉบับ คือ

5.1 ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. .... ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ จำนวน 980 คน ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 103 วัน

5.2 ร่างพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ. .... ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ จำนวน 18,899 คน ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 103 วัน

5.3 ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. .... ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ จำนวน 3,205 คน ระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 92 วัน

#### 4. ปัญหาขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการร่างกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายของไทยได้พัฒนาไปอย่างมากตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความเจริญทางด้านเทคโนโลยี ทำให้กฎหมายต้องรองรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ทันต่อสภาวะการณ์ และฝ่ายบริหารต้องเสนอกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีตัวราชการเป็นผู้ยกร่าง ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายในขณะที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความรู้จำกัดในด้านความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในด้านการยกร่างกฎหมาย ทำให้การร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมีความก้าวหน้าเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความรู้ความสามารถเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องได้ และอาจมีกฎหมายบางฉบับก้าวล่วงสิทธิของประชาชนเกินความจำเป็น และฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมเนื้อหาของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอมมาได้

#### แนวความคิด

การจัดทำเอกสารครั้งนี้จะเป็นการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ที่เสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศในบางประเทศ ประกอบกับวิเคราะห์ข้อมูลของกระบวนการนิติบัญญัติไทยที่ผ่านมา ในช่วงระยะเวลาสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 (ตั้งแต่ 4 กุมภาพันธ์ 2544 – 28 พฤศจิกายน 2547)



LIART

## วิธีการศึกษา

วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่นำมาจากการค้นคว้าในห้องสมุดรัฐสภา รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุม บทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนติดตามผลสรุปการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

## ขอบเขตในการศึกษา

เน้นศึกษาเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ตลอดจนประกาศรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ได้ทราบถึงแนวความคิดและขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของไทย โดยเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศในบางประเทศ
- ได้ทราบปัญหาข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
- นำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุม และประกาศรัฐสภาต่อไป
- จะได้รับประโยชน์จากการที่รัฐสภาสามารถไปปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งเป็น การเปลี่ยนแปลงจากหลักการปกครองที่เน้นคนหรือผู้นำเป็นหลักมาเป็นการปกครองที่ยึดกฎหมายและ ประชาชนเป็นหลัก โดยการเมืองเป็นเรื่องของประชาชน โดยมีการจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำ หน้าที่เป็นสถาบันตัวแทนประชาชนในการปกครองประเทศ โดยมีการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 นับตั้งแต่นั้นมาประชาชนในสังคมไทยได้ใช้ระยะเวลาหกสิบปี จนมีการปฏิรูป การเมืองตามรัฐธรรมนูญจากประชาธิปไตย ตัวแทน (Representative Democracy) มาเป็นประชาธิปไตย ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น โดยก่อนการปฏิรูป การเมืองนั้นการเมืองของไทยเป็นการเมืองแบบ “การเมืองของนักการเมือง” หรือที่เรียกว่าระบอบ ประชาธิปไตยโดยชอบหรือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร ประชาชนเจ้าของประเทศซึ่งเป็น ผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีสិทธิและเสรีภาพน้อย หลังจากที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็จะไม่มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในทางการเมืองในระดับหรือมิติอื่น ๆ อีก ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติ ในหลายมาตรามีเจตนารมณ์เพื่อเปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองเป็นของ พลเมือง” ที่พัฒนามาจากความล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม ในการปกครองประเทศ และผู้ปกครองหรือรัฐจะต้องฟังเสียงของประชาชนเช่นเดียวกัน

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในระบบประชาธิปไตย<sup>7</sup>

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา แนวความคิดในระบบประชาธิปไตยได้มี แนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป 3 แนวความคิด กล่าวคือ แนวความคิดแรก คือ การปกครอง ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) แนวความคิดที่สอง คือ การปกครองประชาธิปไตยโดยทาง ตัวแทน (Representative Democracy) และแนวความคิดที่สาม คือ การปกครองประชาธิปไตย แบบผสม (Mixed Democracy) หรือแต่ละแนวความคิดต่างก็มีทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนของเมธีนักปรัชญา เป็นพื้นฐานในการสนับสนุน

<sup>7</sup> คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม (สปรย.) . การเข้าชื่อเสนอกฎหมายอำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง . ในเอกสารหลักประกอบการ ประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 3/2547 , 21 พฤษภาคม 2547. [www.legis.gov.th](http://www.legis.gov.th) Legislative Institutional Repository of Thailand ฅ ห้องประชุม สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .

### (1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีดังกล่าวนี้มีมาในสมัยจักรวรรดิโรมัน ที่ถือว่า กษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน จึงถือว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของผู้ปกครองแผ่นดินหรือของพระมหากษัตริย์ และประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นสิ่งของหรือเป็นทรัพย์สินและเป็นข้าทาสมของกษัตริย์ ประชาชนไม่มีสิทธิ มีเสียงในการปกครอง แม้ว่าในบางครั้งจะไม่พอใจต่อกฎหมายที่ตราขึ้น โดยกษัตริย์ก็ตาม ดังนั้น แนวความคิดดังกล่าวจึงไม่ได้สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

ต่อมาในศตวรรษที่ 16 – 17 ได้เกิดแนวความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ขึ้น โดยมีรูสโซเป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดดังกล่าวในหนังสือ *Le contrat social* เนื่องจากเห็นว่า โดยสภาพของมนุษย์ทุกคนแล้วไม่มีความมั่นคงในชีวิต ไม่มีความปลอดภัยและถูกกดขี่ข่มเหงจากผู้ปกครอง ดังนั้น ประชาชนจะมีความสุขก็ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสังคมนั้นต้องมีหลักการเกณฑ์ที่ทำให้ผู้ปกครองอยู่ในฐานะที่ข่มขี่ประชาชนได้ ประชาชนทุกคนจึงมีความเห็นร่วมกันว่า หลักเกณฑ์เหล่านั้นจำเป็นจริง ๆ และทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะมีผลบังคับให้ตนเองต้องปฏิบัติตาม ประชาชนทุกคนจึงต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ใต้อาณัติของผู้ใด แต่เป็นการยินยอมพร้อมใจกันโอนอำนาจของตนเองให้แก่ส่วนรวม ซึ่งประชาชนคือผู้ถืออำนาจ โดยแท้จริง การแสดงออกซึ่งความยินยอมพร้อมใจดังกล่าวเรียกว่า เจตน์จำนงทั่วไป (*la volonte generale*)

แต่อย่างไรก็ตาม รูสโซไม่ยอมรับการโอนเจตน์จำนงทั่วไปของประชาชนไปยังผู้แทน แต่รูสโซเห็นว่า ผู้แทนของประชาชนนั้นในฐานะเป็นเพียงกรรมการเท่านั้น ซึ่งผู้แทนในลักษณะดังกล่าวต้องเป็นผู้แทนที่จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติบังคับของประชาชน จะเห็นได้ว่า รูสโซนั้นให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากในสังคม โดยสรุปว่าเสียงข้างมากสะท้อนถึงเจตนาร่วมกันของปวงชน โดยประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น เมื่อประชาชนแต่ละคนมอบส่วนหนึ่งส่วนของแต่ละคนมารวมกัน โดยสัญญาประชาคม ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้มาประกอบรวมกันเข้าเป็นอำนาจอธิปไตย ด้วยความเห็นดังกล่าวอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังกล่าวก่อให้เกิดผลสืบเนื่องสำคัญ ๆ 2 ประการ คือ

**ประการแรก** การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายฉบับนั้นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้นก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นจะไม่มีผลบังคับใช้ วิธีการของรูสโซนี้สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรูสโซนั้น เป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์ นั่นก็คือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน

**ประการที่สอง** สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนได้โดยประชาชน สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้น และต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชน

จากผลสืบเนื่องสองประการดังกล่าว สรุปความเห็นของรูสโซได้ว่า ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย โดยที่รัฐสภาเป็นเพียงเครื่องมือของประชาชนเท่านั้น

## (2) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่าน ตั้งแต่ยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมามีความเด่นชัดในยุคคลีวิติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐพวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ โดยมีซีเยส (Sieyes) เป็นนักปรัชญาที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในแนวความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ประชาชนแต่ละคนจึงไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย

ด้วยแนวความคิดดังกล่าว การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การแสดงประชามติ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จึงไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของซีเยส แต่สิทธิของประชาชนแต่ละคนจะมีเพียงแต่สิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เป็นผลทำให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำใด ๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นคัดค้านกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิแต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกกว่า ประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว

**ประการที่สอง** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน เนื่องจากประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเนื่องจากแหล่งกำเนิด ระดับการศึกษา และฐานะหรือรายได้นั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

เป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่าน โดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

**ประการที่สาม** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชน เพราะสมาชิกเหล่านั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงมีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

### (3) การผสมผสานแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎี : ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็ก ๆ ในอดีต เพราะประชกรนั้นไม่มาก เช่นรัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างมากมาย ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ส่วนประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยทางอ้อมหรือ โดยมีผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่าประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่งยอมรับว่า ประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นยอมรับว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ ได้ และชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของปรัชญา กฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกันและพยายามที่จะทำให้แนวความคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่นในหลาย ๆ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนคือหัวใจของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชนผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่าง ๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ดังนั้น จึงนิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่ง โดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ได้ว่า “ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมายและลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ในกิจการบ้านเมือง บางมาตรการเข้ามาเกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และการประชาพิจารณ์ เป็นต้น

### รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบ คือ<sup>8</sup>

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย เสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ ๆ ด้วยตนเองได้ หากว่าตัวแทนของตนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การประชาพิจารณ์ (Public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดู ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถ ที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงถึงผลดีและผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการอื่น ๆ ได้

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 17 – 18.

(4) การแสดงประชามติ (Referendum) วิธีกรนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่ตรากฎหมายหรือถ้าเป็นการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติหรือการแสดงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

#### ระดับการมีส่วนร่วมภาคการเมืองของประชาชน

การจัดลำดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากน้อยไปหามากนั้น ไม่มีมาตรฐานแน่นอน ขึ้นอยู่กับนักวิชาการผู้จัดจะให้ความสำคัญแก่กิจกรรมใดมากน้อยอย่างไร ซึ่งมีนักวิชาการได้จัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังนี้

Milbrath (1977) ได้จัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 14 ระดับ เรียงจากระดับน้อยไปหาระดับมาก ดังนี้

- 1) รับฟังข่าวสารการเมือง
- 2) ออกเสียงลงคะแนน
- 3) ชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง
- 4) ชักชวนให้ผู้อื่นออกเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยการติดป้ายประกาศสนับสนุนให้ผู้อื่นทราบโดยทั่วไป
- 5) ช่วยโฆษณาให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 6) ติดต่อแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมือง
- 7) สนับสนุนด้วยการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 8) ติดตามการหาเสียงของนักการเมือง
- 9) ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียง
- 10) เป็นสมาชิกพรรค
- 11) มีส่วนร่วมในการวางแผนของพรรค
- 12) ช่วยหาเงินให้พรรค (อุทิศเงินส่วนตัวให้พรรค)
- 13) เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคหรือรับเลือกตั้ง

ณรงค์ สินสวัสดิ์ (2522) ได้จัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 5 ระดับ เรียงจากระดับการมีส่วนร่วมน้อยไปหาการมีส่วนร่วมมากดังนี้

- 1) ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 2) การร่วมโดยทางอ้อม (เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ หรือดูโทรทัศน์ ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง ถกปัญหาการเมือง ติดกระดุมที่มีตราพรรคการเมือง)
- 3) ช่วยโฆษณาหาเสียง (เช่น ช่วยแจกใบปลิว ช่วยร่างแผนเลือกตั้ง)
- 4) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (บางคนอาจได้ บางคนอาจไม่ได้)
- 5) ผู้มีตำแหน่งทางการเมือง (เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี เป็นต้น)

สุรปริชา ลาภญูเรื่อง (2530) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชนบทออกเป็น 5 ระดับ (เรียงจากน้อยไปหามาก) ดังนี้

- 1) การรับฟังข่าวสารการเมือง ตลอดทั้งข่าวสารทางราชการ
- 2) การออกเสียงลงคะแนน
- 3) ชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง
- 4) ติดต่อแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมือง
- 5) ติดตามการหาเสียงของนักการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นการแสดงออกของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว และกิจกรรมพื้นฐานที่การศึกษาทางด้านการเมืองส่วนใหญ่นิยมใช้เป็นดัชนี คือ การออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้ง ซึ่งอัตราการเลือกตั้งที่ผ่านมาที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ การเลือกตั้งล่าสุดก่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศร้อยละ 62.42 และการเลือกตั้งในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนนั้นพบว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ร้อยละ 71.89 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศร้อยละ 73 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้อัตราผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงขึ้น อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีมากขึ้นด้วยเช่นกัน

### เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงคือระบบการเมืองที่ให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และเนื่องจากในปัจจุบันประชาชนชาวไทยได้ตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้น ทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยแบบกึ่งมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) อำนาจการตัดสินใจจึงไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจทางการเมือง แต่ควรได้รับการจัดสรรให้ประชาชนหรือกลุ่มคนมีโอกาส ไม่ว่าทั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนมักจะไม่มีความเข้าใจว่ากระบวนการมีส่วนร่วมคือ เพียงไปลงคะแนนเลือกตั้งก็ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการมีส่วนร่วมแล้ว แต่โดยหลักการที่ถูกต้องแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตยควรจะเริ่มตั้งแต่

- ร่วมรับรู้ คือ ประชาชนควรจะได้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง
- ร่วมริเริ่ม คือ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

- ร่วมคิดหรือร่วมตัดสินใจ หากนโยบายของรัฐกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ก็ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ
- ร่วมดำเนินการ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- ร่วมตรวจสอบ กล่าวคือ กระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของรัฐ โดยอาศัยช่องทางตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ เพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม คือมาจากการยอมรับของคนในสังคมร่วมกันและหากมีการละเมิดก็ต้องมีกระบวนการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายได้

เนื่องจากนักกฎหมายมหาชนมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นตัวก่อตั้งและต้นกำเนิดแห่งระบบกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจการออกกฎหมายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎเกณฑ์ของระบบกฎหมายภายใต้หลักการเรื่องนิติรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่ได้มีฐานะเพียงแต่เป็นกติกาสถาปัตย์ทางสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นที่มาของอำนาจรัฐ เพราะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม หรืออาจกล่าวง่าย ๆ ได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นต้นกำเนิดของอำนาจรัฐทั้งปวง

ในทัศนะของนักรัฐธรรมนูญนิยม หลักการของรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม มี 3 ประการ ได้แก่

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกเพื่อแก้ปัญหาการจัดการปกครองของรัฐ โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างกลไกทางการบริหารของรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และกำหนดโครงสร้างและรูปแบบของรัฐสภาเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเป็นเวทีของเหตุผล โดยผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่สร้างประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกจากอำนาจรัฐไม่ให้มีเกินขอบเขต โดยการอาศัยรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกในการควบคุมอำนาจรัฐและเยียวยาผลกระทบเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากอำนาจรัฐหรือการใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มิชอบหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดหลักประกันทางสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ดีนั้นจะต้องกำหนดองค์กรและกลไกกระบวนการที่จะควบคุมดูแลให้มีการพิทักษ์สิทธินั้น ๆ เอาไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเริ่มจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างหรือลงประชามติเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญนั้นๆ จนถึงการใช้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เช่น การมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตตนเอง ทั้งนี้ มาจากแนวคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ว่า “ประชาชนสละสิทธิเสรีภาพของตนให้กับรัฐก็เท่ากับการที่ประชาชนมอบสิทธิของตนเพื่อปกครองตนเอง”

### แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่าหัวใจสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถศึกษาได้จากการถกเถียงของสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ในเรื่อง “อธิปไตย เป็นของ หรือ มาจาก ปวงชนชาวไทย” โดยการถกเถียงดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตลอดเวลาไม่ใช่อธิปไตยแบบตัวแทนที่ประชาชน เพียงแค่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อมอบอำนาจให้ตัวแทนแล้วก็หมดอำนาจไปดังคำอภิปรายของสมาชิก สสร. ที่ว่า<sup>9</sup>

“..คำเป็นตัวแทนความหมายและหลักภาษา เช่น “ข้าวเป็นของชานา” กับ “ข้าวมมาจากชานา” ไม่เหมือนกัน ถ้าข้าวเป็นของชานา ชานาจะนำข้าวไปทำอะไรก็ได้ แต่ถ้าข้าวมมาจากชานา ข้าวไม่ได้อยู่ที่ชานา ดังนั้น ชานาไม่มีสิทธิ ปัญหาคำว่า “มาจาก” มีเงื่อนไขสารพัด เจ้าของอำนาจไม่มีทางมาตรวจสอบแต่ต้องได้ อำนาจอธิปไตยเมื่อเป็นของประชาชนแล้ว ประชาชน ก็เลือกใช้ได้ 2 ทาง คือ เลือกใช้ทางตรงกับทางอ้อม” (รายงานการประชุมกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญ, 2540) นอกจากนี้กรรมการบางท่านได้เสนอความเห็นและเหตุผลว่า หากใช้คำว่า “มาจาก” บางครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักกล่าวอ้างว่าได้รับอำนาจ “มาจาก” ประชาชนแล้ว ประชาชน ไม่มีอำนาจอีกต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน และการใช้คำว่า “มาจาก” ยังทำให้ประชาชนอยู่ไกลผู้แทนอีกด้วย นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญยังมี เหตุผลเพิ่มเติมที่สำคัญ ๆ อีก 2 ประการ คือ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิและเกิดจิตสำนึกในการ รักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย คำว่า “เป็นของ” หมายถึงว่าสิ่งนั้นเป็นของบุคคลใดบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิ ต่าง ๆ ในสิ่งนั้น รวมทั้งสิทธิที่จะมอบให้ผู้อื่นไปใช้โดยผู้เป็นเจ้าของยังไม่ขาดจากการเป็นเจ้าของ ยังมี ความเป็นเจ้าของอยู่ตลอดเวลา มีสิทธิที่จะเรียกคืนจากบุคคลอื่นได้ โดยประชาชนอาจใช้อำนาจ ปกครองประเทศโดยตรงหรืออาจมอบอำนาจให้สถาบันการเมืองอื่นไปปฏิบัติ โดยประชาชนยังคงเป็น เจ้าของอำนาจ สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย จากผ่านตัวแทนหรือ โดยทางตรงก็ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชน เท่าที่ประชาชนจะยินยอม ในบางกรณีประชาชนอาจใช้อำนาจโดยตรงได้ เช่น การปกครองท้องถิ่น หรือการลงประชามติที่มีผลผูกพัน

<sup>9</sup> ฉันทนา บรรพศิริ โชติ หวันแก้ว และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและ ประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 45.

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้ระบุถึงแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุง โครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ประกอบกับคำปรารภแล้วจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมุ่งแก้ปัญหาของระบบการเมืองไทย คือ<sup>10</sup>

- เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิ เสรีภาพให้พลเมือง และปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตย โดยมีส่วนร่วมของพลเมือง และ
- ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และมีความชอบธรรม ในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรวมทั้งการมีส่วนร่วม โดยผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือผ่านกลไกมายังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการมีส่วนร่วมโดยตรงโดยไม่ผ่านตัวแทน โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์จำนวน 13 มาตรา โดยแยกออกเป็น

ด้านการศึกษา	บัญญัติไว้ในมาตรา 42, 43 และ มาตรา 81
ด้านการสาธารณสุข	บัญญัติไว้ในมาตรา 52, 54, 55, 57 และมาตรา 82
ด้านวัฒนธรรม	บัญญัติไว้ในมาตรา 46 และมาตรา 289
ด้านทรัพยากรธรรมชาติ	บัญญัติไว้ในมาตรา 59 และมาตรา 79

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้าและองค์การอิสระฯ , 2546) , หน้า 3.

2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครอง จำนวน 19 มาตรา

ด้านการรวมตัวของประชาชน บัญญัติไว้ในมาตรา 44, 45, 65, 84, 85 และมาตรา 170

ด้านการไต่สวนสาธารณะ บัญญัติไว้ในมาตรา 59, 60 และมาตรา 214

ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร บัญญัติไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 88

ด้านการกระจายอำนาจ บัญญัติไว้ในมาตรา 78, 283, 284, 285, 286, 287 และ  
มาตรา 288

3) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจำนวน 14 มาตรา โดยแยกออกเป็น

ด้านพรรคการเมือง บัญญัติไว้ในมาตรา 47, 99, 102, 107 และมาตรา 328

ด้านรัฐสภา บัญญัติไว้ในมาตรา 68, 104, 123, 125, 135, 147, 189, 190 และ  
มาตรา 199

4) การมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 11 มาตรา โดยแยกออกเป็น

ด้านศาล บัญญัติไว้ในมาตรา 61, 62, 70, 237, 238, 247 และมาตรา 276

ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติไว้ในมาตรา 76,  
304 และมาตรา 311

ด้านการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน บัญญัติไว้ในมาตรา 291 และมาตรา 294

**ปัญหาหลักที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนล้มเหลว**

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตรา แต่สภาพความเป็นจริงพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังประสบปัญหาตามมากล่าวคือ

**สภาพปัญหาเกิดจากสังคมวัฒนธรรมและนิสัยของคนไทย**

โดยประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพโดยไม่สนใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจเกิดจากการเรียนรู้ระหว่างรัฐกับประชาชน หรืออาจขาดจากการรวมตัวของประชาชนอย่างมีระบบ โดยปกติแล้วคนไทยส่วนใหญ่ต้องอยู่กับนิสัยที่จะเป็นผู้ตามหรือถูกสั่งให้ทำมากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ อาจจะไม่เห็นหน้าที่ของตนเอง หน้าที่ในการออกกฎหมายเป็นเรื่องของนักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มากกว่าเพราะมอบอำนาจไปแล้ว อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจเป็นยุคบริโภคนิยมยอมทำให้ทุกคนเอาตัวรอด จึงไม่มีเวลาให้กับส่วนรวม

### สภาพปัญหาเกิดจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐมักจะมองและมึนคติในการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ไม่ดี โดยมักจะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมืองหรือก่อกวนความสงบ ทำให้ไม่สนับสนุนร่วมมือหรืออำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้รัฐยังไม่มึนนโยบายอย่างจริงจังในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 76 ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” แต่ยังคงกฎหมายมารองรับเจตนารมณ์ดังกล่าวให้มึนความชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้ประชาชนต้องร่วมลงลายมือชื่อจำนวนห้าหมื่นคนเพื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทำให้กระบวนการรวบรวมรายชื่อต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากและค่อนข้างยุ่งยาก

### บทที่ 3

#### กระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญที่มีทุกฉบับได้กำหนดรูปแบบของการบริหารประเทศอยู่ในระบบรัฐสภา โดยมีหลักการในการปกครองที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล” ดังนั้น<sup>11</sup> จะเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารการปกครองแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1. อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ โดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอันนี้
2. อำนาจบริหารหรืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอันนี้

และ

3. อำนาจตุลาการหรืออำนาจในการพิพากษาอรรถคดีต่างๆ โดยศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอันนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา คือ อำนาจในการตรากฎหมายหรือหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีสมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตและวิธีดำเนินการตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา

### สมบัติของสมาชิกรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. อำนาจในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจในการออกพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

เพราะการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกฎหมายเป็นกรอบในการดำเนินการ กฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักหรือแม่บทที่สำคัญจะต้องตราขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะแสดงออกและให้ความยินยอมในการนำกฎหมายนั้น ๆ ออกใช้บังคับ

2. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>12</sup> อันหมายถึงการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182



ด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจ เกินขอบเขตจนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

3. การให้ความเห็นชอบ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

3.1 การให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3.2 การให้ความเห็นชอบ ในการสืบราชสมบัติ

3.3 การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนดเวลา หรือหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

3.4 การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ใน

นโยบายว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ

3.5 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

3.6 การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภท

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลในองค์กรต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

### กระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กระบวนการนิติบัญญัติหมายถึง กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันเดียวที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน กฎหมายหมายถึง พระราชบัญญัติทั่วไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะนำเสนอการพิจารณาของรัฐสภาในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติเสียก่อน และให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นลำดับ



LIART

### ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่า<sup>13</sup> การเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เสนอได้ก็แต่โดย

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) คณะรัฐมนตรี
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

#### การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 ได้บัญญัติไว้ว่า “ก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกรับรองสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง”

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้พรรคการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่จะต้องเห็นด้วย การเห็นด้วยของพรรคการเมืองนั้นต้องมีหนังสือนำจากพรรคการเมืองเพื่อยืนยันมติของพรรคการเมืองและมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

#### การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ถือว่าสำคัญมากเพราะกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในประเทศส่วนใหญ่เป็นนโยบายของรัฐที่แถลงไว้กับรัฐสภา ในวันแถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่ง รวมทั้งเป็นกฎหมายที่มาจากความต้องการและการนำเสนอของหน่วยงานของผู้เป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ การเสนอต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งมีขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ และหลังจากที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการไปแล้ว โดยภายหลังที่หน่วยราชการต่าง ๆ เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้รวมกันในตัวร่างพระราชบัญญัติแบ่งเป็นมาตราแล้ว สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำเรื่องเข้าเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารับหลักการ จากนั้นจะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแก้ไข โดยจะเชิญผู้แทนของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัตินั้นมาชี้แจงและให้ข้อเท็จจริงตลอดจนผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นกล่าว ทางสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169, 170, 172

ตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จะต้องนำมาเตรียมเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้น จึงดำเนินการส่งไปยัง คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “วิป” ของฝ่ายรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลทุกพรรค

ทั้งนี้ “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” ดังกล่าว ได้มีขึ้นครั้งแรกเมื่อสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อนหน้านั้นเชื่อกันว่าผู้ที่พิจารณาในขั้นนี้ ถ้ามีพรรคการเมือง ก็เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาแล้ว เท่ากับว่าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลให้ความเห็นชอบ จึงมีความหมายมาก ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เนื่องจากจะได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมาตั้งแต่ต้นแล้ว หลังจากนั้นทางคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดูเป็นครั้งสุดท้าย หากไม่มีข้อขัดข้องใด ๆ ทางสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจะได้ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ฉบับดังกล่าวส่งรัฐสภาไปที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้ดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาต่อไป

#### การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหญ่มาก และเป็นผลิตผลของรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบันที่มุ่งหวังในการปฏิรูปทางการเมืองนั้น ยังปรากฏเงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170 ที่บัญญัติว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น จากบทบัญญัติข้างต้นจะพบว่าประชาชนไทยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องรวมตัวกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน จึงมีสิทธิที่จะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายได้ แต่ยังมีข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายที่ไม่เหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีคือ เสนอได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และในเรื่องที่เกี่ยวกับหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น มิใช่ว่าจะเสนอได้ทุกอย่าง ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนี้ก็มีความคุ้มครองที่พิเศษ จากรัฐธรรมนูญตามมาตรา 169 ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่ง ไม่ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน

สำหรับกฎหมายซึ่งกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาจากความในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเห็นได้ว่า

“วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ดำเนินการจัดการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้”<sup>14</sup>

ในกรณีแรกที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเองเพื่อเสนอกฎหมาย เมื่อมีจำนวนครบห้าหมื่นคนแล้วนั้น สามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาได้ทันที แต่ต้องมีเอกสารสำคัญประกอบการเสนอไปด้วย ได้แก่

“(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอชื่อกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของของทุกคน”<sup>15</sup>

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากประชาชน ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารอีกครั้ง หากเห็นว่าถูกต้อง ประธานรัฐสภาจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหลายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยปิดประกาศที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เป็นต้น

ถ้าหากผู้ใดถูกเอาชื่อไปร่วมเสนอด้วย โดยมีได้รับรู้และยินยอมมาก่อน ผู้นั้นก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภามอบหมายเพื่อให้ดำเนินการจัดรายชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ โดยมีเวลาให้คัดค้านภายในยี่สิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ

เมื่อพ้นระยะเวลาการคัดค้านแล้ว ถ้ารายชื่อที่เหลืออยู่จากการคัดค้าน อันเป็นรายชื่อที่ถือว่าถูกต้องนั้น มีจำนวนครบห้าหมื่นคนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาก็จะได้ดำเนินการเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป แต่ถ้ามีชื่อเหลือไม่ครบ ประธานรัฐสภาต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดหาผู้เข้าชื่อให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดแล้วยังหาได้ไม่ครบ ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่องได้

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 6

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 7



## การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับการเข้าชื่อ โดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นอีกทางหนึ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำได้ หากแต่ในขั้นแรกไม่ได้มีจำนวนผู้เข้าชื่อนัก จึงต้องไปขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้ในกรณีนี้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป ที่ประสงค์จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งตัวร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอมานี้แล้ว จะดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายในแต่ละจังหวัด ให้ดำเนินการขั้นต่อมา คือ ประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีกรเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันได้มากขึ้น ซึ่งก็ได้กำหนดระยะเวลาไว้ในการเข้าชื่อว่าต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ

ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว มีเงื่อนไขตามกฎหมายว่าต้องมาแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งได้ตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว เห็นว่า ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยถูกต้อง ก็จะจัดการให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อนึ่ง ถ้าผู้ยื่นคำขอ ร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้กำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่ นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจกำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ได้ตามสมควร

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป เพื่อจะได้ตรวจสอบความถูกต้อง และจัดทำบัญชีรายชื่อทั้งหมดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จากนั้นเมื่อตรวจสอบความเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา

“... ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป”

### รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีการยกร่างขึ้น โดยรายงานเจตนารมณ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่จะคิดจะบัญญัติเป็นกฎหมายมาเรียบเรียงขึ้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ โดยรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติสามารถแบ่งออกเป็นได้ 3 ส่วนคือ

- ก. ตัวร่างพระราชบัญญัติ
  - ข. ส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติ
  - ค. ส่วนประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- ก. ตัวร่างพระราชบัญญัติ รูปแบบของตัวร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะและรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
- (2) พระปรมาภิไธย
- (3) วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย
- (4) ข้อความที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์
- (5) คำปรารภ
- (6) ข้อความที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายของรัฐสภาได้กระทำในนามของพระมหากษัตริย์
- (7) มาตรา 1 กล่าวถึงชื่อของพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่งว่าพระราชบัญญัตินั้นเรียกว่าอะไร
- (8) มาตรา 2 วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ
- (9) เนื้อหาตั้งแต่มาตรา 3 เป็นต้นไปจนจบตัวร่างจะเป็นเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ
- (10) ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
- (11) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ข. ส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติ เป็นส่วนที่มีใช้ตัวร่างพระราชบัญญัติ แต่นำมาใช้ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะและรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- (1) บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ
- (2) แผนที่

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

**วาระที่ 1** เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติม นั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิกรณีดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

**วาระที่ 2** เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งการพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภา จะกระทำได้อันเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ

ก. คณะกรรมการที่สภาตั้ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สถาปนาขึ้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึง สภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภารายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ข. กรรมการเต็มสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา เป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

วาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 นี้ จะไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติให้ความเห็นชอบให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

หากร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมติไม่เห็นชอบเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้ง หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอผลการพิจารณาต่อรัฐสภา หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

### การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา<sup>16</sup>

ระบอบเวลาดังกล่าวไม่ให้ับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น



LIRT

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

#### กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไข ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

#### กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

#### กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

หากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความ

เห็นชอบจากรัฐสภา แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

#### กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรีกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว



## บทที่ 4

### กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นประชาชนในรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในรูปแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นตัวแทนในการนำความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนไปปฏิบัติ การเลือกผู้แทนที่น่าไว้วางใจและเห็นว่าเป็นคนที่เหมาะสมที่จะใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (ตามกฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองมักจะเห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเองหรือของพรรคการเมือง และประชาชนไม่สามารถมีวิธีการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้นที่จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้น ๆ เข้าไปทำหน้าที่อีก ทำให้บางประเทศได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียโดยตรงต่อการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ เช่น การออกเสียงประชามติ (referendum) เข้ามาเสริม “ทฤษฎีตัวแทนประชาชน” ระบบการออกเสียงแสดงประชามติจะเป็นกลไกที่จะทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หรือเรื่องการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอกฎหมายหรือขอให้แก้ไขกฎหมาย (Initiatif Process) ที่ตนเองต้องการให้มีต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาคำเนินการต่อไป

#### ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ<sup>17</sup>

##### ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ฉบับปี ค.ศ. 1798 มาตรา 106 ได้ให้อำนาจประชาชนมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติและการยื่นเสนอกฎหมาย รวม 3 กรณี ด้วยกัน คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ได้แก่ การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายของรัฐสภา (ระดับประเทศ) การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้มีอยู่ 3 ประการ คือ

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542



1.1 การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับจะต้องนำมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้ (มาตรา 123)

1.2 การออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายของประเทศประเภท “รัฐกำหนด” กฎหมายของฝ่ายบริหารที่จัดทำและประกาศใช้เป็นการเร่งด่วน โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องนำมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบภายในเวลา 1 ปี นับแต่มีการใช้กฎหมายฉบับนั้น หากพ้นเวลาดังกล่าวไม่มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ กฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้บังคับไปโดยปริยาย

1.3 การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท นับตั้งแต่ได้มีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) เกี่ยวกับเรื่องการทำอำนาจหน้าที่ในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของสภามন্ত্রীแห่งสมาพันธรัฐ (Conseil Federal) ที่จะทำหน้าที่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท ยกเว้นเฉพาะสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความสงบร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติเท่านั้น ที่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อน (มาตรา 89 – 5)

2. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิที่จะจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้ หาก

2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ

2.2 รัฐ (canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป

ร้องขอต่อสภามন্ত্রীแห่งสมาพันธรัฐ (Conseil Federal) เพื่อให้จัดให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐบัญญัติ รัฐกำหนดที่ออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐกฤษฎีกา โดยผู้มีสิทธิตาม 2.1 และ 2.2 จะต้องร้องขอให้มีการแสดงประชามติก่อนที่กฎหมายเหล่านี้จะมีผลใช้บังคับ

3. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiatif Process) ระบบดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 120 – 121 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบระบบนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเป็น “ผู้ริเริ่มก่อการ” ที่จะ

3.1 ขอให้มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ (ยกเลิกฉบับเดิมและเขียนฉบับใหม่ขึ้นมา)

3.2 ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อการเพียงแต่บรรยายมาว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงตรงไหนและปล่อยให้เป็นที่ของรัฐสภาที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นดังกล่าวต่อไป

คำขอเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องนำมาให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงแสดงประชามติว่าสมควรทำตามหรือไม่ หากผลการแสดงประชามติปรากฏออกมาว่าประชาชนเห็นด้วย รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

นอกจากการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติและการเข้าชื่อกฎหมายระดับชาติดังกล่าวได้กล่าวมาแล้ว ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ก็ยังให้มีการแสดงประชามติ และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นอีก 3 กรณีด้วยกัน คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของรัฐ (canton) แต่ละรัฐต่างก็กำหนดกฎเกณฑ์ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในกรณีดังกล่าวไว้แตกต่างกัน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ เช่น บางรัฐกำหนดว่าต้องขอประชามติในการออกกฎหมายประเภทใดบ้าง

2. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง รัฐธรรมนูญของทุกรัฐ บัญญัติว่าจะต้องมีการขอประชามติต่อประชาชนทุกครั้งในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณประจำปีของแต่ละรัฐและจะต้องมีการขอประชามติในกรณีเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดภาษีประเภทใหม่ขึ้นใช้ในรัฐด้วย

3. การให้สิทธิประชาชนในรัฐ (canton) เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนที่จะเข้าชื่อกันขอให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐที่ออกมากกระทบสิทธิของประชาชนในรัฐได้ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ

## ประเทศอิตาลี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ก็ได้บัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) และการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiatif process) ไว้หลายกรณี ดังนี้

1. มาตรา 71 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปที่จะเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็เพียงการเสนอเพราะไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ และเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว หากสภาไม่เห็นด้วยก็จะไม่พิจารณา วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ไม่ผูกพันว่ารัฐจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตามความต้องการของประชาชน

2. มาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500,000 คนขึ้นไปสภาของภาค (Region) ตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไปเข้าชื่อกันขอให้ยกเลิกกฎหมายบางฉบับ (ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้) ซึ่งก็จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบต่อไปว่าสมควรดำเนินการตามที่ผู้ร้องขอหรือไม่

3. มาตรา 132 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า หากจะมีการรวม (fusion) ภาค (region) เข้าด้วยกัน หรือจะมีการตั้งภาคใหม่หลังจากผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าเห็นด้วยกับการรวมหรือตั้งภาคใหม่หรือไม่ หากเห็นด้วยการรวมหรือตั้งภาคใหม่ดังกล่าวจึงจะมีผลสมบูรณ์ แต่ถ้าหากประชาชนไม่เห็นด้วย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรวมหรือการตั้งภาคใหม่ดังกล่าวก็เป็นอันตกไป

4. มาตรา 138 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป หรือสมาชิกในรัฐสภาสภาใดสภาหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกของสภานั้น หรือสภาภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป ร้องขอให้มีการแสดงประชามติต่อกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ มีการนำมาใช้หลายครั้งในประเทศอิตาลี ส่วนบทบัญญัติมาตรา 75 ที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป หรือสภาของภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไปเข้าชื่อกันขอให้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับหรือบางส่วนได้นั้น เพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2517) นี้เอง โดยพรรคคริสเตียนดิโมแครตและแนวร่วมอีกสองพรรคเป็นผู้ริเริ่มก่อการ สืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาผ่านกฎหมายของฝ่ายซ้ายฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการหย่า กฎหมายนี้ไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายศาสนจักรและพรรคการเมืองฝ่ายขวา จึงเกิดมีการเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายฉบับนี้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ พรรคคริสเตียนดิโมแครตได้รวบรวมรายชื่อเสนอขอให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อมีการให้ประชาชนแสดงประชามติ กลับปรากฏว่าคะแนนเสียง 58.1% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเห็นควรให้มีกฎหมายดังกล่าว และ 41.9 % เห็นควรให้ยกเลิก

จากครั้งดังกล่าวจนกระทั่งปลายปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) มีการนำเอามาตรา 75 นี้มาใช้อีก 17 ครั้ง แต่มีเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ที่ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเห็นควรให้ยกเลิกกฎหมายที่เสนอขอให้ยกเลิกพร้อมกัน 5 ฉบับ คือ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้พิพากษา กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการของรัฐสภาที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรีทำผิดทางอาญาในขณะดำรงตำแหน่ง กฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเทศบาลในการตั้งศูนย์นิวเคลียร์ และกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้การไฟฟ้าแห่งชาติสามารถเข้าร่วมในโครงการนิวเคลียร์กับต่างชาติได้

#### ที่มาของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคณะ และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

เข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2542 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้

### (1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามกฎหมาย บัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเป็น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 21 และมาตรา 26 หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

### (2) ประเภทและวิธีการเสนอกฎหมาย

การเสนอกฎหมายต้องจัดทำตามรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ โดยต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ รวมทั้งมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราเพียงพอที่จะเข้าใจได้

ในส่วนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามหมวด 3 และหมวด 5 ที่กล่าวถึงในพระราชบัญญัตินี้  
สรุปได้โดยสังเขป

- หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ (1) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 28 (2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 (3) ความเสมอภาคของบุคคลตามมาตรา 30 (4) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา 31 (5) การรับโทษทางอาญาตามมาตรา 32 (6) ความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิดตามมาตรา 33 (7) สิทธิส่วนบุคคลในเรื่องครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัวตามมาตรา 34 (8) เสรีภาพในเคหสถานตามมาตรา 35 (9) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 36 (10) เสรีภาพในการสื่อสารตามมาตรา 37 (11) เสรีภาพ ในการนับถือศาสนาตามมาตรา 38 (12) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาตามมาตรา 39 (13) การจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา 40 (14) เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ตามมาตรา 41 (15) เสรีภาพในทางวิชาการตามมาตรา 42 (16) สิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 43 (17) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 44 (18) เสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะตามมาตรา 45 (19) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 (20) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 47 (21) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกตามมาตรา 48 (22) สิทธิการได้รับค่าเวนคืนตามมาตรา 49 (23) เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 (24) ความคุ้มครองในการเกณฑ์แรงงานตามมาตรา 51 (25) สิทธิการได้รับบริการทางสาธารณสุขตามมาตรา 52 (26) สิทธิของเด็กและเยาวชนตามมาตรา 53 (27) สิทธิของผู้สูงอายุตามมาตรา 54 (28) สิทธิของผู้พิการตามมาตรา 55 (29) สิทธิในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 (30) สิทธิของผู้บริโภค ตามมาตรา 57 (31) สิทธิการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐตามมาตรา 58 (32) สิทธิในการได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 59 (33) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามมาตรา 60 (34) สิทธิการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ตามมาตรา 61 (35) สิทธิการฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 62 (36) ข้อห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพล้มล้างระบอบการปกครองตามมาตรา 63 (37) สิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 64 (38) สิทธิต่อต้านการใช้อำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบตามมาตรา 65

- หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ (1) การพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและดินแดนตามมาตรา 71 (2) การจัดให้มีกำลังทหารพิทักษ์เอกราชและความมั่นคงตามมาตรา 72 (3) การอุปถัมภ์ศาสนาตามมาตรา 73 (4) การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศตามมาตรา 74 (5) การดูแลให้มีการปฏิบัติตามมาตรา 75 (6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามมาตรา 76 (7) การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา

77 (8) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามมาตรา 78 (9) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 79 (10) การคุ้มครองพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความ เสมอภาคของหญิงชายและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสตามมาตรา 80 (11) การจัดการศึกษาอบรมให้เกิด ความรู้คู่คุณธรรมตามมาตรา 81 (12) การส่งเสริมการบริการสาธารณสุขตามมาตรา 82 (13) การกระจาย รายได้อย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 83 (14) การจัดระบบการถือครองที่ดินและการส่งเสริมการรวมตัว ของเกษตรกรตามมาตรา 84 (15) การส่งเสริมระบบสหกรณ์ตามมาตรา 85 (16) การส่งเสริมและการ คุ้มครองแรงงานตามมาตรา 86 (17) การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 87 (18) การตรากฎหมายและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 88 (19) การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา 89

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 3 และ หมวด 5 แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเหล่านั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยส่วนรวม ประกอบกับบทบัญญัติ ในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดเอาไว้เฉพาะหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น รายละเอียด ของบทบัญญัติเหล่านั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยการเพิ่ม องค์กรผู้มีส่วนในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาจากแต่เดิมที่มีเพียงคณะรัฐมนตรีและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นการเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่จะ สามารถเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้

#### การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อ เสนอกฎหมายนั้น ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรมใหม่” ของกระบวนการทางการเมืองการปกครองไทย ซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 170 โดยมีข้อความ ดังนี้

**“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอต่อประธาน รัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้**

**คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และ วิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

นอกจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่ง เป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภายังได้ออกประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทาง ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาด้วย

รายละเอียดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับชาติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### (1) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคน เท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยในบทนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความของคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ไว้ในมาตรา 3 ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแล้ว จะพบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ คือ

“มาตรา 105 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทย มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งและ
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 303 ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติ”

“มาตรา 106 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”

ดังนั้น บุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 105 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 106 แห่งรัฐธรรมนูญฯ จึงถือเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย



LIART

## (2) รูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170 ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญฯ โดยจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่จะเสนอประกอบคำขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

- (1) ร่างกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- (2) จะต้องมิบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย
- (3) จะต้องมิบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด
- (4) จะต้องมิหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร
- (5) อาจจัดทำบันทึกสรุปลักษณะสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้

## (3) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ 2 วิธีการ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแต่ละวิธีการดังกล่าวมีสาระสำคัญ

### 3.1 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอต่อประธานรัฐสภา

มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนไว้ดังนี้ คือ

ก. ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคนแล้ว ให้ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสาร ดังต่อไปนี้

- ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยผู้แทนการเสนอกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ) รวมทั้งแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้แทนการเสนอกฎหมาย หรือแบบ ข.ก. 3

- แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ พร้อมทั้งสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคนด้วย หรือแบบ ข.ก. 1, แบบ ข.ก. 2

ข. เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ถ้าเห็นว่าถูกต้องให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ เช่น ปิดประกาศไว้ที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือเขตชุมชนหนาแน่น เป็นต้น

ค. ในกรณีที่ผู้ใดจะคัดค้านเพื่อให้ขิดฆ่าชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเนื่องจากมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ก็สามารถทำได้โดยยื่นคำร้องคัดค้านตามแบบคำร้องขอคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือแบบ ข.ก. 4 ต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อในเขตท้องที่ที่ผู้คัดค้านมีชื่ออยู่

ง. เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ ค ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีรายชื่อครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีรายชื่อไม่ครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมีได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

#### (4) การถอนการเข้าชื่อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

#### (5) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอให้รัฐสภาพิจารณาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายประเภทดังกล่าวของรัฐสภาจึงเป็นไปตามกระบวนการปกติของรัฐสภา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ หลายมาตรา สรุปได้ดังนี้ คือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร และโดยวุฒิสภา จากนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

### 5.1 ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อยื่นคำขอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้จังหวัดต่าง ๆ ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นเฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยจริง ๆ มาร้องคัดค้านได้ โดยให้ยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านต่อประธานรัฐสภาหรือผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งจะต้องรวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน ในกรณีที่ไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลา ถือว่ารายชื่อที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีที่มิใช่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน หรือมีผู้คัดค้านจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบจำนวนห้าหมื่นคน ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้ารวบรวมรายชื่อไม่ครบห้าหมื่นคนภายในเวลาที่กำหนด ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องเสนอรายชื่อเพิ่มเติมดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม และการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกระบวนการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ถ้ามีจำนวนรายชื่อครบห้าหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป หากมีจำนวนรายชื่อไม่ครบและไม่มีการยื่นรายชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 8)

### 5.2 ในกรณีที่ประชาชนมีคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องในขณะที่ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปใช้สิทธิตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด ว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยถูกต้องหรือไม่ และเป็นผู้ที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อ

เสนอกฎหมายจริงหรือไม่ มีรายชื่อครบจำนวนห้าหมื่นคนหรือไม่ หากพบว่ารายชื่อไม่ครบจำนวน ก็จะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง หากพบว่าเป็นไป โดยถูกต้อง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมาให้ประธานรัฐสภาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

#### (6) บทกำหนดโทษ

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทลงโทษทั้งจำคุกและปรับแก่ผู้ที่กระทำการใดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

#### ผลการดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

##### (1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอต่อประธานรัฐสภา

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม สถานประกอบการ พ.ศ. .... โดย พ.ญ. อรพรรณ เมธาติลกุล กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2542 ซึ่งประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด 43,228 คน)

2. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2542 ซึ่งประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด 25,366 คน)

3. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... โดยนายจรัส ขาสัก กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2542 เมื่อการตรวจสอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้อง ประธานรัฐสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้รัฐสภาพิจารณา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 5 กรกฎาคม 2543 ซึ่งที่ประชุมมีมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็น กรรมการด้วย แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 มีพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ร้องขอตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป และที่ประชุมรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2544 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... จำนวน 35 คน โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน 8 คน ร่วมเป็นกรรมการด้วยและในขณะนั้ร่างพระราชบัญญัตินี้ วุฒิสภาได้แก้ไขส่งมายังสภาผู้แทนราษฎร และบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น 52,698 คน)

4. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนายณรงค์เลิศ สุรพล กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2542 แต่เนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายยื่นรายชื่อเพิ่มเติม ต่อมาผู้แทนการเสนอกฎหมายได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อขอลอนเรื่อง และประธานรัฐสภาอนุญาตให้ลอนเรื่องได้ (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น 36,748 คน)

5. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธุ์ กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2544 เมื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานและความถูกต้องในการใช้สิทธิแล้ว ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องครบตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่มิได้ร่วมลงชื่อด้วยทำการร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว โดยมีกำหนดการรับคำร้องคัดค้านระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน - 15 ธันวาคม 2544 เป็นเวลา 20 วัน ทั้งนี้ มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวน 52,837 คน ในระหว่างการดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อเพื่อนำไปปิดประกาศ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้เหตุผลว่าต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจึงไม่สามารถชะลอเรื่องไว้จนกว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสร็จสิ้นได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มผู้แทนการเสนอกฎหมายจำนวน 2 คน ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... ด้วย และในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น 52,837 คน)

6. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยนายเชิษฐช่วง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วนและใช้สิทธิถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 97,135 คน จึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยมิได้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 136,913 คน)

7. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... โดยนายกริช น้อยเจี้ยว กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2546 ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีหลักการ ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานรัฐสภาจึงได้แจ้งให้ผู้เสนอร่างกฎหมายทราบว่า ร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ และสั่งจำหน่ายเรื่อง (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 54,524 คน)

## บทที่ 5

### ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้นำเอาระบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาบัญญัติไว้ในหลาย ๆ ส่วน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายที่ทำให้ระบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงนี้พัฒนาไปได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร โดยเฉพาะการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่ากรอบกติกาที่กำหนดนั้นไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้กลไกในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงน้อยมาก

#### สภาพปัญหาโดยทั่วไป

##### ปัญหาในรูปแบบและความถูกต้องของร่างกฎหมาย

##### ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 7 (2) การยื่นเรื่องเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา นอกจากจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติตามรูปแบบการเสนอกฎหมายแล้ว ต้องมีเอกสารเป็นแบบฟอร์มที่มีชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด (แบบ ข.ก.1) พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน รวมทั้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามแบบ โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 2) และกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.3) ให้ครบถ้วน การที่มีทั้งสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านทำให้เกิดต้นทุนสูงขึ้นในการสำเนาเอกสาร โอกาสที่จะได้รับการเห็นด้วยจากประชาชนเป็นไปได้ยาก เพราะไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด

##### ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย

เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายเสนอไปด้วย ดังนั้น การร่างกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประชาชน เนื่องจากโดยปกติแล้วการร่างกฎหมายเป็นงานทางด้าน “นิติศาสตร์” ที่มี “วิธีการและเทคนิค” ที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หากปล่อยให้ประชาชนจัดทำโดยลำพังอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้

ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ และอาจมีการใช้ถ้อยคำและภาษาที่ไม่ใช้ถ้อยคำและภาษากฎหมาย หรืออาจเป็นกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่ไม่ได้มีเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ปรากฏและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ดังนั้น หากประชาชนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหารายชื่อผู้สนับสนุนได้ครบห้าหมื่นชื่อ ผ่านการตรวจสอบต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว เมื่อเสนอร่างกฎหมายและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วปรากฏว่าประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องแล้วเห็นว่าไม่เข้าตามมาตรา 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170 หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านการพิจารณาในวาระแรก เนื่องจากเนื้อหาสาระหรือวิธีการร่างกฎหมายไม่ถูกต้อง ประชาชนก็จะต้องกลับไปเริ่มต้นตั้งแต่แรกด้วยการหารายชื่อผู้สนับสนุนใหม่เพื่อจัดทำร่างกฎหมายมาเสนอใหม่ ซึ่งจะทำให้เสียเวลาและเสียโอกาสที่ดีไป

#### เนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออาจถูกแก้ไขได้ในกระบวนการพิจารณา

เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น รัฐสภาอาจแก้ไขร่างกฎหมายของประชาชนในสาระสำคัญ หรือหากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในเนื้อหาอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกันให้รัฐสภาพิจารณา อาจทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้เนื้อหาสาระสำคัญของร่างที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากอาจจะมีการกำหนดให้ยึดร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ซึ่งทำให้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแตกต่างจากหลักการหรือเนื้อหาสาระบางประการที่ประชาชนเสนอก็ได้

#### กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

สืบเนื่องจากเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามกรอบกติกาแห่งกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับวุฒิสภา เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่าการเข้าชื่อถูกต้องแล้วนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดให้ประธานรัฐสภาคำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดเวลาว่าสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนดเวลาใดอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการทางการเมืองที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระการประชุมว่าจะพิจารณาเรื่องใดในลำดับต้น ๆ และมีอิทธิพลต่อความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือสมาชิกวุฒิสภา



LIRT

### การขาดความชัดเจนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย

การที่ประชาชนเสนอในกระบวนการพิจารณาในชั้นต่าง ๆ แม้รูปแบบและเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะ “สมบูรณ์” ขนาดใดก็ตาม แต่ประชาชนก็มีเพียงแต่สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว แม้ข้อ 122 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 จะกำหนดไว้ว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้สภาด้วย แสดงว่า ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายไม่สามารถไปนำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมได้ ถ้าสภามีมติรับหลักการให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาในวาระที่สอง แม้ในการตั้งกรรมการให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตามจำนวนที่ประธานเห็นสมควร” ก็ตาม แต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวก็ต้องผ่านขั้นตอนรับหลักการไปก่อน ดังนั้นหากสภาผู้แทนราษฎร “ปฏิเสธ” ในวาระแรกไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้น ตกไปและจำนวนที่สมควรก็ขึ้นอยู่กับประธานสภาที่จะพิจารณาเท่านั้น ไม่มีหลักประกันในสัดส่วนของประชาชน

### ปัญหารายละเอียดในทางปฏิบัติ

ปัญหาที่เกิดจากความยุ่งยากของขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ต้องใช้หลักฐานในการรวบรวมจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่ต้องใช้หลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (บัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน) ทำให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน หากไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกลไกการมีส่วนร่วมโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็จะ “บั่นทอน” ความประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายโดยตรงของประชาชนให้น้อยลงไปเรื่อย ๆ

ปัญหาค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อ เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งในการบริหารจัดการเอกสาร การเดินทาง การสื่อสารประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารกับประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ประมาณได้ว่ามีค่าใช้จ่ายจำนวนน้อยทั้งหมด ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ปัญหาที่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องใช้หลักฐานทั้งบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชนมาก เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วทะเบียนบ้านจะเป็นหลักฐานที่ประชาชนมิได้พกติดตัวเป็นประจำ และมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่สามารถนำทะเบียนบ้านมาเป็นหลักฐานได้โดยง่าย ควรที่จะใช้บัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้

### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

หลังจากที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้รวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว อันได้แก่

- จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมาย

- จัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ (แบบ ข.ก. 1)

- รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

- รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนนำส่งให้ประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานข้างต้นให้ครบถ้วน

- ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 2) และกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 3) ให้ครบถ้วน

ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายรวบรวมเอกสารหลักฐานนำมาขึ้นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักการประชุม ซึ่งมีกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าเอกสารที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายส่งมานั้น มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำเนาบัตรประจำตัวและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

หากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานครบที่จะดำเนินการจัดส่งบัญชีชื่อดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบความถูกต้องในการใช้สิทธิต่อไป

หากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอทราบ เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแล้ว ผู้แทนการเสนอกฎหมายยังไม่ส่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบจำนวนห้าหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่องดังกล่าวและแจ้งการจำหน่ายเรื่องให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ

- เมื่อได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารในเบื้องต้นแล้วปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่และเป็นผู้ที่เสียสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 หรือไม่

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบจำนวนห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกเป็นบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละจังหวัดเพื่อจัดส่งไปยังจังหวัดที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อนำไปปิดประกาศต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการตรวจสอบเอกสารนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะจำนวนเอกสารในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละครั้ง มีจำนวนครั้งละไม่ต่ำกว่า 150,000 แผ่น และการตรวจสอบเอกสารก็มีหลายขั้นตอน จำเป็นต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก เพื่อให้เกิดความรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดหมวดหมู่เอกสารแบ่งแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งการนำเข้าสู่ข้อมูลของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายลงในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และการจัดเรียงสำเนาเอกสารบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อส่งไปปิดประกาศยังจังหวัดที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จากการปฏิบัติหน้าที่ที่ผ่านมากลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งรับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าวพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลัก ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

#### ก. ปัญหาบุคลากรและอุปกรณ์เทคโนโลยีมีไม่เพียงพอ

ในการตรวจสอบเอกสารให้รวดเร็วดังกล่าวจำเป็นต้องใช้บุคลากรและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เข้ามาเป็นหลักในการปฏิบัติงาน แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเพียง 9 คน และมีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพียง 2 เครื่อง เท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมากในการปฏิบัติงานให้ทันต่อการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามความต้องการของผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือนักการเมืองได้

#### ข. ปัญหาสถานที่ในการเก็บเอกสาร

เนื่องจากเอกสารในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละฉบับที่จะต้องทำการตรวจสอบมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นแผ่นล้วนเป็นเอกสารที่มีความสำคัญทั้งสิ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เอกสารกระจัดกระจายหรือเกิดการสูญหาย การดำเนินงานในบางขั้นตอนควรจัดให้ทำงานในที่เดียวกัน ซึ่งต้องเป็นสถานที่ที่มีความกว้างขวาง มีความสะดวกในการปฏิบัติงาน เช่น การนำเข้าสู่ข้อมูลลงในโปรแกรมคอมพิวเตอร์และการจัดเก็บรักษาเอกสาร เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของสถานที่ในการจัดเก็บเอกสารหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินงานแล้ว ก็มีความสำคัญเนื่องจากเอกสารในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถือว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการ มีปริมาณเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ต้องจัดเก็บจำนวนมาก ทั้งแบบ ข.ก.1, แบบ ข.ก. 2 และ แบบ ข.ก. 3 สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมในการจัดเก็บเอกสารดังกล่าวได้ แม้ว่าจะมีผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เสร็จสิ้น การดำเนินการแล้วขอรับเอกสารคืนไปแล้วส่วนหนึ่ง

#### ค. ปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น จำเป็นต้องขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานภายนอก เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เรื่องบัตรประจำตัวประชาชน และชื่อ ที่อยู่ ในทะเบียนบ้าน รวมทั้งเรื่องการเสียสิทธิเลือกตั้ง การขอความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการเขตในกรุงเทพมหานครที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในการปิดประกาศและการรับคำร้องคัดค้าน ซึ่งที่ผ่านมา ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางแห่งเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น การขอความอนุเคราะห์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายปิดประกาศบัญชีรายชื่อและการรับคำร้องคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แม้ว่าในประกาศรัฐสภาจะกำหนดให้แจ้งผลการคัดค้านให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวไปแล้วบางจังหวัดก็ไม่ได้แจ้งผลการคัดค้าน ดังนั้น ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องขอความอนุเคราะห์ไปยังจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ทำให้การคัดค้านไม่มีผลส่งผลให้ดำเนินงานในขั้นตอนนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

#### ง. ปัญหาในการประสานงานกับผู้แทนการเสนอกฎหมาย

การดำเนินงานกรณีการเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ จำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ผู้แทนการเสนอกฎหมายส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าว จึงมีความพยายามที่จะเร่งรัดการดำเนินงาน หรือขอให้ยกเว้นการปฏิบัติบางอย่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ปฏิบัติจึงไม่อาจตอบสนองความประสงค์ของผู้แทนการเสนอกฎหมายในบางกรณีได้ ซึ่งบางครั้งก็สร้างความไม่พอใจให้กับผู้แทนการเสนอกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ได้พยายามดำเนินการด้วยความระมัดระวังมาโดยตลอดเพื่อความสะดวกแก่ผู้แทนการเสนอกฎหมายยิ่งขึ้น เช่น การเชิญผู้แทนการเสนอกฎหมายเข้าร่วมประชุมเมื่อมีเหตุขัดข้องอันเนื่องมาจากการดำเนินการของผู้แทนการเสนอกฎหมาย การให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การผ่อนปรนของระยะเวลา เป็นต้น

## แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ มีอยู่ 2 ประการ คือ การตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาจึงเป็นหน้าที่หลักสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาจากความริเริ่มของหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยผ่านการกลั่นกรองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายและผ่านการตรวจจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สาเหตุหนึ่งที่สำคัญก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดผู้เชี่ยวชาญในการช่วยเหลือจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องของเทคนิควิชาชีพทางกฎหมายโดยเฉพาะ เช่นเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนน่าจะมีปัญหามากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก เพราะ ไม่มีองค์กรทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองมาช่วยเหลือ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้น อาจกร่างโดยมีโอกาสบกพร่องได้มาก อีกทั้งอาจจะไม่เข้าลักษณะตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีคำวินิจฉัยของประธานรัฐสภาได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... ซึ่งสมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทยและองค์กรครูเครือข่าย 4 ภูมิภาค และมีประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดจำนวนถึง 54,520 รายชื่อ แต่ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ เข้าในเงื่อนไขในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารมาก่อนหน้านี้เป็นระยะเวลาอันนาน ทำให้เกิดความสูญเสียด้านเวลางบประมาณด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติ โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนควรดำเนินการ ดังนี้

### 1. การจัดตั้งหน่วยงานกลั่นกรองร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนด้านนิติบัญญัติ

แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรสนับสนุนการยกร่างกฎหมาย ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารได้มีมานานแล้ว โดยการจัดตั้งสำนักวิชาการ ซึ่งประกอบไปด้วยห้องสมุดรัฐสภา มีหน้าที่ให้ข้อมูลด้านต่าง ๆ ในระดับหนึ่งแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร รวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนโดยทั่วไปอย่างไร ถึงแม้ว่าจะมีสำนักกฎหมายเป็นหน่วยงานที่แนะนำในการร่างกฎหมาย แต่ยังคงขาดบุคลากรที่ชำนาญในการยกร่างกฎหมายอย่างแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เช่น บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่สถาบันนิติบัญญัติ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดตั้งหน่วยงานซึ่งจะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้

ความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อให้การสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ ๆ คือ

1.1 เพื่อให้รัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว ไม่ถูกครอบงำตามฝ่ายบริหาร

1.2 เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการของประชาชน หรือตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงต่อรัฐสภา รวมทั้งไม่เกิดข้อผิดพลาดในการพิจารณาของรัฐสภา

1.3 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการทำงานที่มีลักษณะเป็นสถาบันที่เป็นที่พึ่งและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

## 2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 1 ไม่ว่าจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งจะช่วยให้ผลให้เนื้อหาของกฎหมายสามารถสร้างความสมดุลของการรังสรรค์ผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้สามารถขจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้ในสังคม

## 3. การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดขั้นตอนการเสนอกฎหมาย

ควรแก้ไขปรับปรุงกระบวนการและหลักเกณฑ์รวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ขจัดรายละเอียดและอุปสรรคที่เกินจำเป็น ซึ่งจะต้องแก้ไขให้ชัดเจนทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดความชัดเจน เพื่อเป็นกรอบให้แก่รัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น

- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกจากจะรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบห้าหมื่นคนแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้สำเนาหลักฐานที่ประชาชนจะต้องยื่นไปพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คือ สำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อประชาชนเนื่องจากการรวบรวมรายชื่อ และหลักฐานที่มีปริมาณมากจะมีความยากลำบากแล้ว จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาเอกสารเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ควรแก้ไขความในมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ให้ยื่นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้านอย่างใดอย่างหนึ่งก็น่าจะเพียงพอ



LIRT

- ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกำหนดจำนวนของกรรมการที่มาจากตัวแทนผู้เข้าร่วมเสนอกฎหมาย ให้มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดและกำหนดคุณสมบัติของกรรมการจากตัวแทนผู้เข้าร่วมเสนอกฎหมายต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สิทธิผู้แทนเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ได้ ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 123 ให้เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อที่ประชุมสภา

#### 4. รัฐสภาควรให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ปัจจุบันนี้แม้ว่ารัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุม ซึ่งมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียง 9 อัตรา เท่านั้น ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนซึ่งมีปริมาณมาก นอกจากนั้นยังต้องมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปกป้องและให้ความรู้แก่ประชาชนที่ต้องการเสนอกฎหมายในเรื่องการกร่างให้ถูกต้องตามรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและสิ่งสำคัญที่สุด การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักบริหารงานทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เรื่องบัตรประจำตัวประชาชนและชื่อที่อยู่ ในทะเบียนบ้านให้รวดเร็วและถูกต้อง โดยการร่วมมือกันพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบหลักฐานเอกสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

#### 5. รัฐบาลต้องสนับสนุนในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนถึงความสำคัญของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เนื่องด้วยกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนถือว่าเป็นบทบัญญัติใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) ราชอาณาจักรไทย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐต้องประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มแรกในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จนถึงกระบวนการต่าง ๆ จนเสร็จสิ้น เช่น การจัดทำเอกสารเผยแพร่ การจัดสัมมนาในต่างจังหวัด เป็นต้น



## บทที่ 6 บทสรุป

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้การมีส่วนร่วมภาคการเมืองของประชาชนทั้งในฐานะกลุ่มและบุคคล ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้เหตุผลในความตอนหนึ่งว่า “...ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ...” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ว่า เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองและปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นรูปแบบประชาชน โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนเสนอร่างกฎหมาย โดยจะเสนอได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น และประชาชนห้าหมื่นคนก็สามารถเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วุฒิสภาคัดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทุกศาล กรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ในตามความผิดร้ายแรงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้มาแล้ว 7 ปีมาแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระดับชาติ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ซึ่งถือว่าเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงยังไม่มีการใช้กลไกนี้อย่างกว้างขวาง ในต่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative process) ทั้งนี้การปกครองของประเทศไทยยังยึดมั่นกับการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน (Representative Democracy) เป็นอย่างมาก จึงได้บัญญัติวิธีการใช้กลไกของประชาธิปไตยทางตรงไว้โดยไม่ให้กลายเป็นประชาธิปไตย รูปแบบผสมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้กลไกเหล่านี้รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดขั้นตอนการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยทางตรงให้เป็นอำนาจของประชาชน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนและกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 และมาตรา 287 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 สามารถที่จะกำหนดแนวทางในการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ให้มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริงดังต่อไปนี้ คือ

1. ในปัญหาเกี่ยวกับจำนวนประชาชนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ที่จะเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สิทธิสมาคม มูลนิธิ ต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรวิชาชีพที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผลประโยชน์ มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาได้พิจารณาได้ ซึ่งจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพราะการรวมตัวขององค์กรกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวในรูปของสถาบัน และองค์กรกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกัน ในรูปของสมาคม เช่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจต่าง ๆ เป็นตัวแทนของผู้มาร่วมกันเป็นกลุ่ม มีการจัดระเบียบองค์กรอย่างดี จึงควรให้โอกาสองค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายหรือระงับการออกกฎหมายเพื่อผลประโยชน์แก่กลุ่มของตน

2. ในปัญหาเกี่ยวกับภาระในการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จะพบว่าต้องเสนอร่างกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบในลักษณะเช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการร่างกฎหมายทั้งยังเป็นเรื่องทางเทคนิคที่จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของ “ข้อเสนอทั่วไป” โดยประชาชนเพียงแต่บรรยายสรุปสั้น ๆ ถึงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าควรเป็นอย่างไรเท่านั้น แล้วมอบหน้าที่ในการจัดเตรียมร่างกฎหมายที่ถูกแบบแผนของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ แต่อย่างไรก็ตาม หากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ ก็สามารถเสนอได้เช่นกันอันจะเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชนมากขึ้น และส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นภาระหนักแก่ประชาชนมากเกินไป

3. ในปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของกำหนดระยะเวลาในกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยประธานรัฐสภา โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบไว้ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติประธานรัฐสภาอาจใช้เวลาในการตรวจสอบนานเท่าไรก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบทางการเมือง และมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการเคารพต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานรัฐสภาให้ชัดเจน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

4. ในปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อแจ้งร่างกฎหมายในรัฐสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่งซึ่งเป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและเหตุผลแห่งร่างกฎหมายนั้น ในกรณีที่ เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผล เช่นเดียวกับร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้เสนอร่างนั้นหรือสมาชิกที่ร่วมกันเสนอก็จะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงต่อที่ประชุมสภา แต่ในกรณีของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 นั้น กลับมิได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายส่งตัวแทนมานำเสนอร่างกฎหมายหรือตอบข้อสงสัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดการแก้ไขไว้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจเกิดปัญหาขึ้นในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะฉะนั้น ในกรณีนี้จึงควรมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ผู้แทนเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิชี้แจงร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือต่อสภาได้เพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่กำหนดในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

5. ในปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้และในกรณีนี้รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างกฎหมายมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวต่อที่ประชุมกรรมาธิการได้ตลอดเรื่อง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แล้ว จะพบว่ามิได้มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติรับรองเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาว่า ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นจะต้องพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือต้องเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญและประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถที่จะส่งตัวแทนเข้าชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการในลักษณะเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นกรรมาธิการจึงควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการวิสามัญโดยจะต้องมีผู้แทน

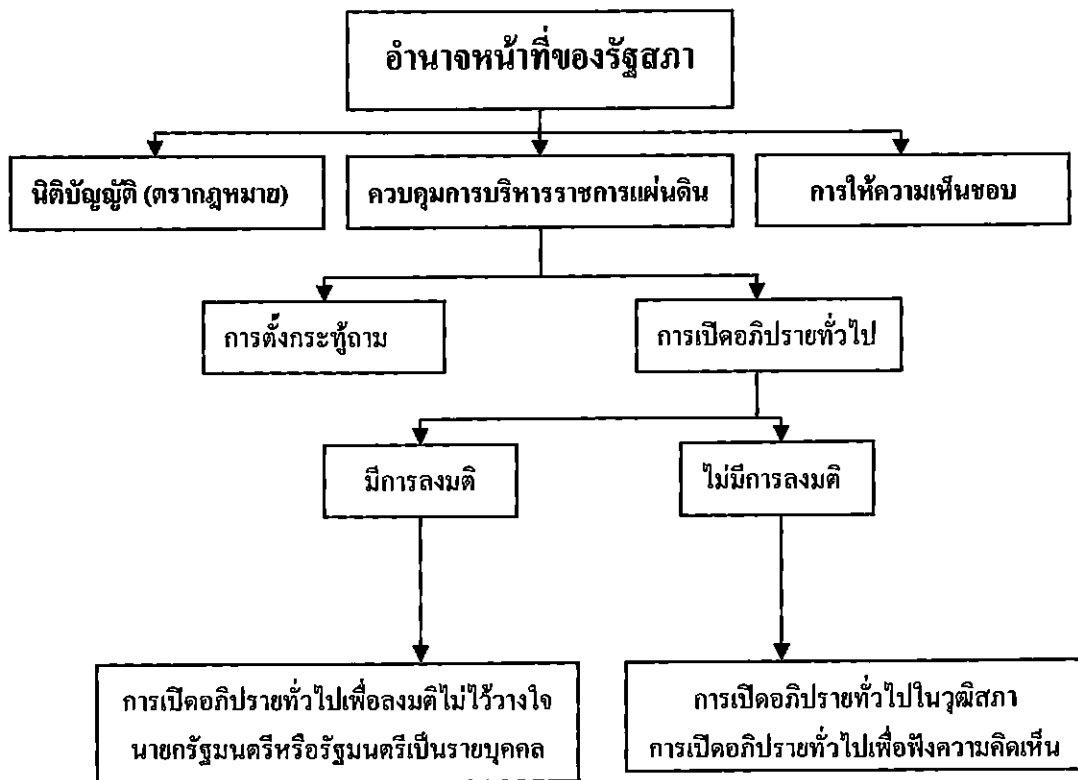
การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนหนึ่งเป็นกรณีการด้วย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างถูกต้องมากที่สุด เช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน เกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น ๆ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

6. ในปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกรณีที่มีร่างกฎหมายหลายฉบับและเนื้อหาขัดแย้งกันนั้นเมื่อพิจารณากฎหมาย ในรัฐธรรมนูญหมวด 3 และหมวด 5 พบว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ในเรื่องเดียวกันจะมีประชาชนหลายกลุ่มเสนอกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาหรือกรณีอาจเป็นไปได้ว่าในกฎหมายเรื่องเดียวกันอาจถูกเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสองกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ดังนั้น ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ในกรณีที่มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหลายฉบับและมีเนื้อหาขัดแย้งกัน จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 ซึ่งได้เปิดช่องทำได้อันจะเป็นการแสดงให้รัฐสภาได้ทราบถึงความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ว่ามีความต้องการอย่างไร และแม้ว่าโดยระบบของการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ผลของประชามติจะไม่ผูกพันรัฐบาลและรัฐสภาให้ต้องปฏิบัติตาม แต่จะมีผลเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและรัฐสภาในการขอคำปรึกษาหารือจากประชาชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาก็สามารถจะนำประเด็นในเรื่องความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มาเป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งในการที่จะพิจารณาว่า ควรจะรับร่างกฎหมายของประชาชนกลุ่มใด อันส่งผลให้หมัดมหาชนไม่ขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ

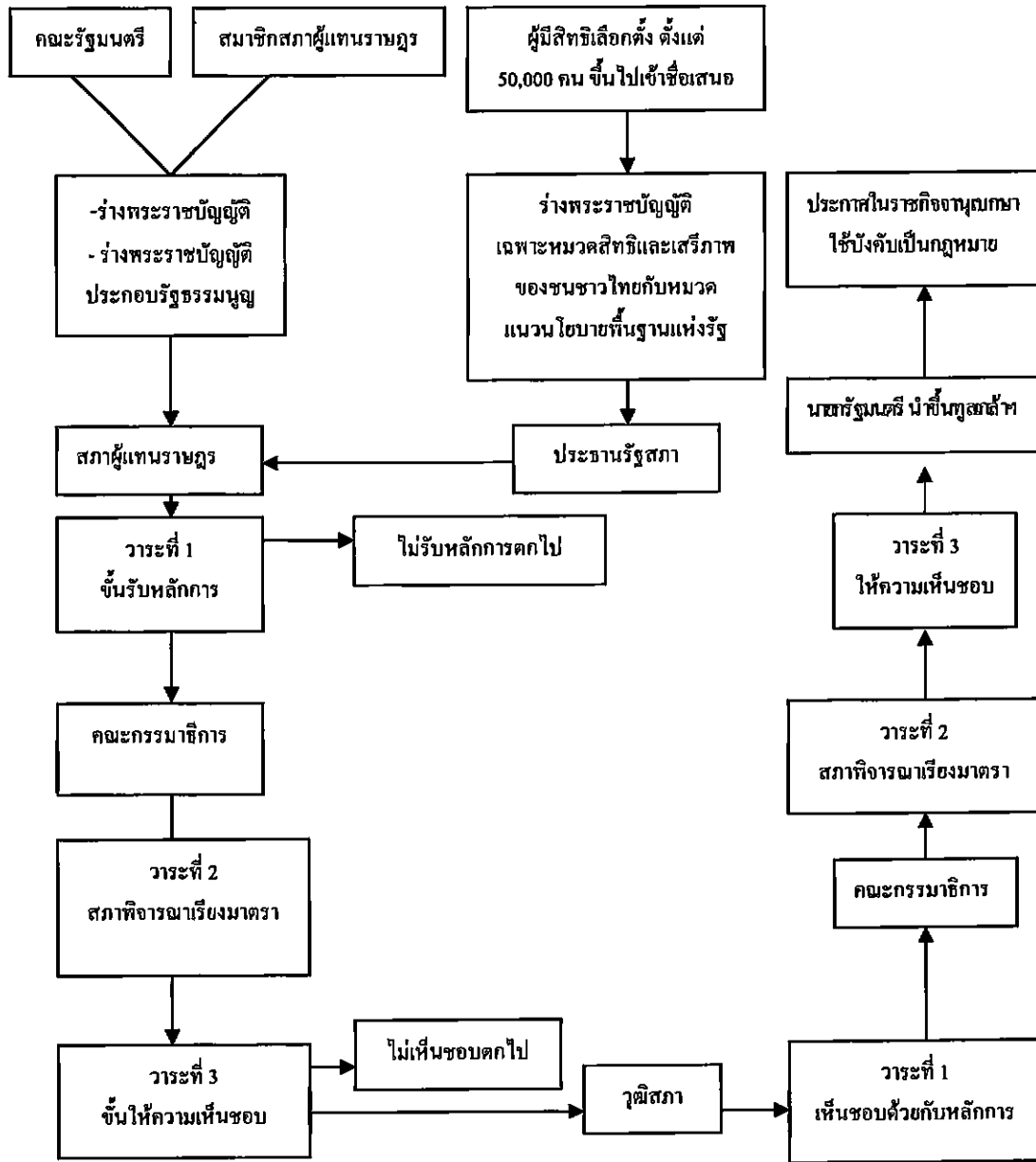
เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทยแล้วพบว่า มีข้อบกพร่องหลายประการทั้งปัญหาทางเทคนิคกฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกลไกดังกล่าวไว้ก็เป็นไปภายใต้เจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองและภายใต้แนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยนั้น อยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน การออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชน มอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน การที่ประเทศไทยได้กำหนดให้รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากองค์กรผู้แทนนั้นอาจใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของประชาชน การควบคุมตรวจสอบผู้แทนราษฎรที่มีใช้อยู่จึงไม่เพียงพอ จึงได้มีการแก้ไขปัญหาโดยนำกลไกของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เพื่อเป็นการเสริมโดยให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่การปกครองโดยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนและผู้แทนราษฎรก็จะเป็นสถาบัน

ซึ่งจะเป็นตัวแทนในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาปัญหาที่ผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน โดยอาศัยความเป็นผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องของตนแล้ว จึงควรที่จะยังคงมีการนำกลไกของประชาธิปไตยโดยตรงเข้ามาใช้เพื่อเป็นส่วนเสริมและแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนดังกล่าว แต่การจะใช้กระบวนการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ข่อมมีข้อพึงระวังและมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อเป็นการช่วยเสริมให้วิธีการดังกล่าวใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจะต้องกำหนดมาตรการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนอันเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นการเสริมระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ควรจะมีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเสริมให้กระบวนการดังกล่าวสามารถใช้ได้ผลจริงและมีประสิทธิภาพโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2542 และนอกจากการแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐควรจะต้องดำเนินการจัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่ประชาชนกำลังดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างกว้างขวางทั่วถึงในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและเหตุผลตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สื่อสารมวลชนทุกแขนงจะต้องมีความเป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและความเห็น อย่างเป็นกลาง ทั้งให้โอกาสฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะอธิบายให้ประชาชนได้รับฟังอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นการช่วยให้การวินิจฉัยปัญหาของประชาชนเป็นไปด้วยเหตุผลและความสุขุมรอบคอบอย่างแท้จริง และจะเป็นการช่วยกระตุ้นความสนใจทางการเมืองของประชาชนให้เกิดขึ้นได้อีกด้วย อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และสามารถที่จะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแน่นอน ทั้งยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งที่จะแก้ปัญหของสังคมไทย โดยเปลี่ยนระบบการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้แก่พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนของนักการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกระดับอีกด้วย

แผนภูมิที่ 1 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติของสภาไทย  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540



## แผนภูมิที่ 3

แบบ ข.ก. 1

แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เขียนที่.....

.....

วันที่ ..... เดือน..... พ.ศ. ....

1.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
2.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....หมู่..... ถนน.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
4.	อาชีพ	
5.	ขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ร่าง พ.ร.บ..... .....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ .....ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก. 1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน  
 บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ  
 บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- สำเนาทะเบียนบ้าน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## แผนภูมิที่ 5

แบบ ข.ก. 3

แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้แทนการเสนอกฎหมาย

เขียนที่ .....

.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

1.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
2.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....หมู่..... ถนน.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
4.	อาชีพ	
5.	ผู้แทนการเสนอกฎหมาย	ร่าง พ.ร.บ..... .....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ .....ผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก. 3 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน  
 บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ  
 บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- สำเนาทะเบียนบ้าน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## แผนภูมิที่ 6

แบบ ข.ก. 4

## แบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เขียนที่ .....

.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

1.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
2.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....หมู่..... ถนน.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
4.	มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ลำดับที่ .....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ .....ผู้คัดค้าน

(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก. 4 ดังนี้

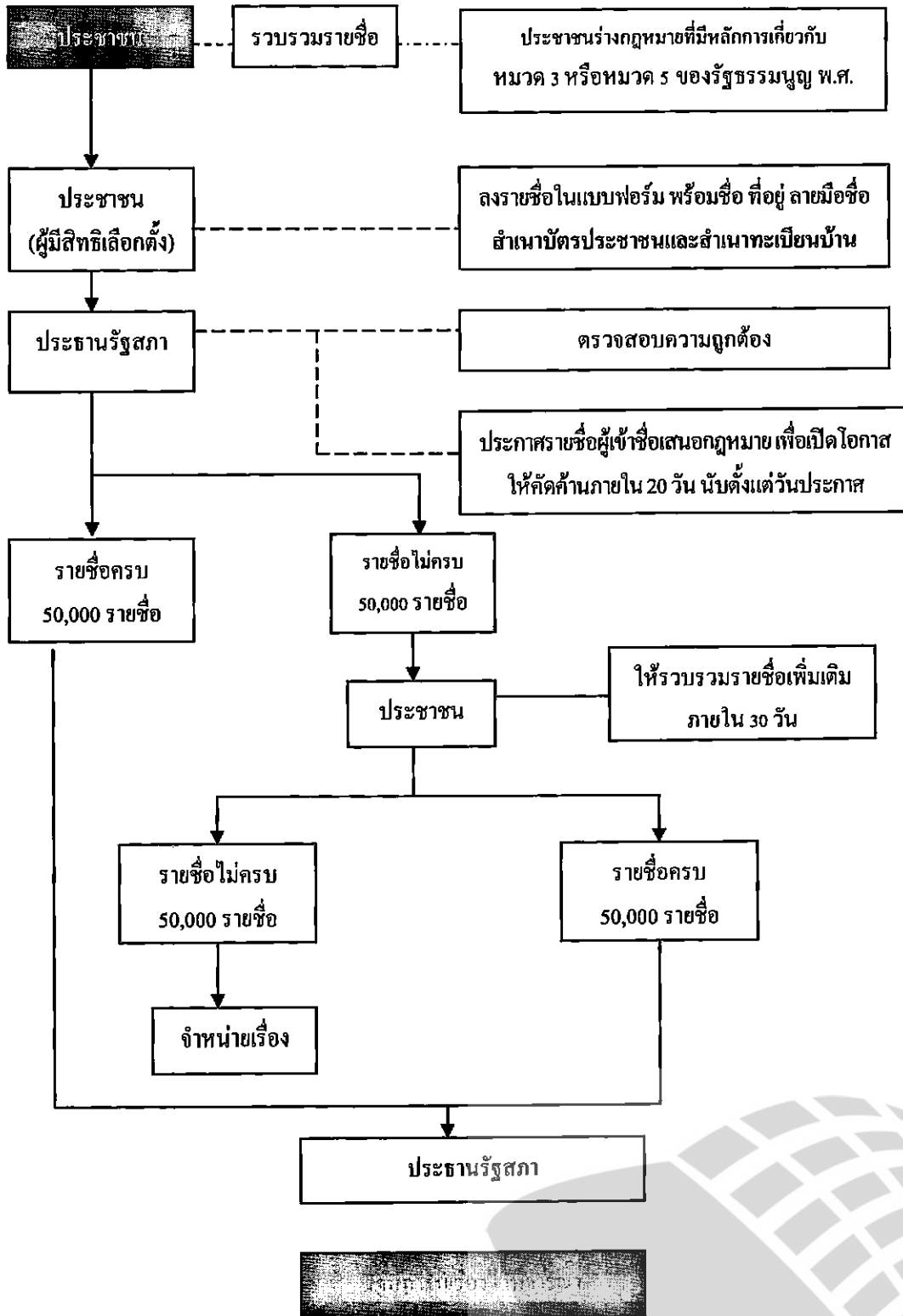
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
  บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
  บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- สำเนาทะเบียนบ้าน



LIART

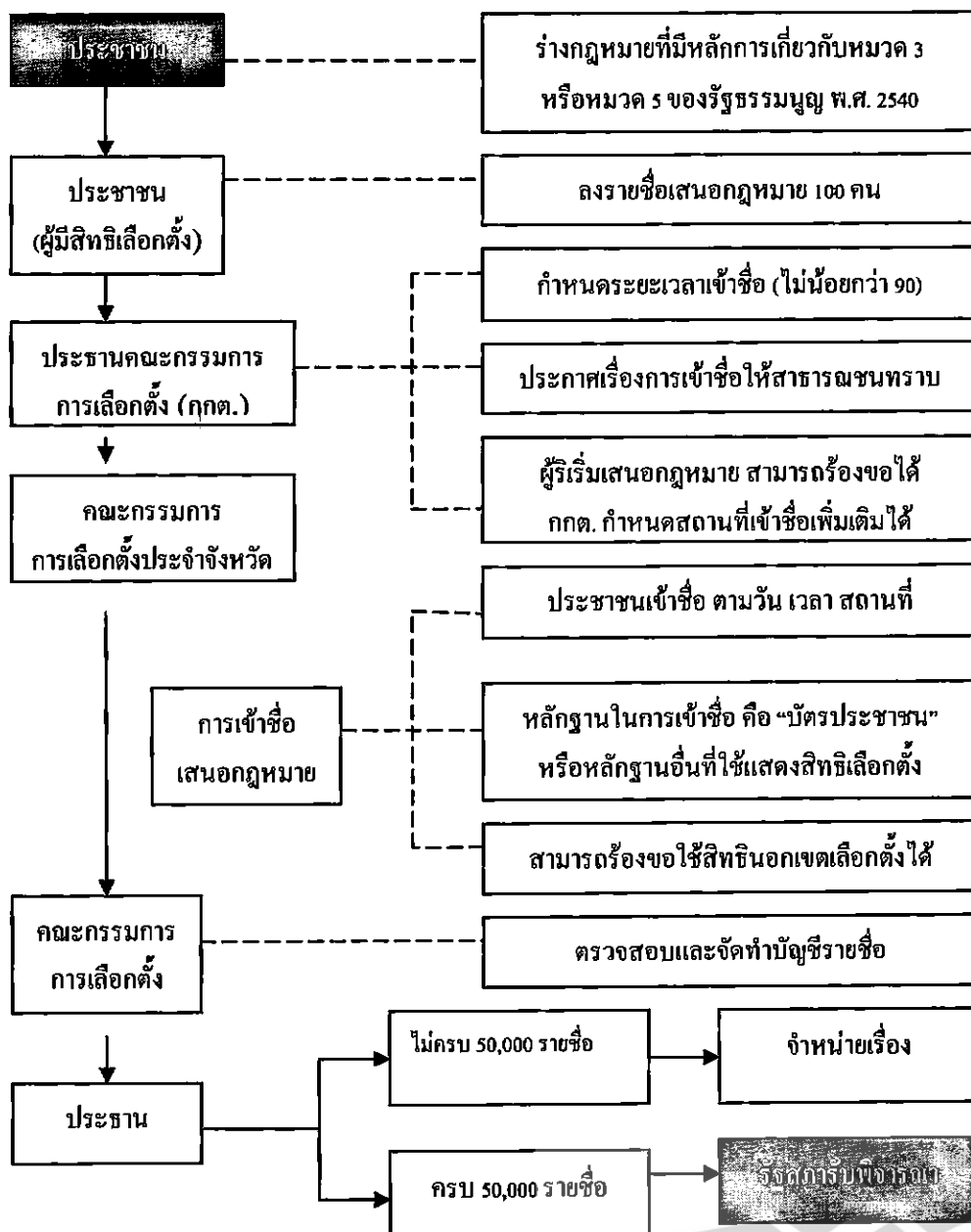
แผนภูมิที่ 7

ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



แผนภูมิที่ 8

ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



## เอกสารอ้างอิง

คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม (สปรย.) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายอำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง . ในเอกสารหลักประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 3/2547 , 21 พฤษภาคม 2547. ณ ห้องประชุม สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

คณะทำงานศูนย์ประสานงานเครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน (สกช.) กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทางการเมือง การเมืองภาคพลเมือง . ในเอกสารประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 3/2547 , 21 พฤษภาคม 2547. ณ ห้องประชุม สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ชัยวัฒน์ ตันติเปล่ง . สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น. รายงานการศึกษาของนักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2545.

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

นันทวัฒน์ บรมานันท์ . พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2542.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ . ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้าและองค์การอิสระฯ , 2546.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า , 2546) , หน้า 45.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2547.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 . กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2547.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 21 (4 กุมภาพันธ์ 2544 - 28 พฤศจิกายน 2547). กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2547.

สำนักการประชุม การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2546.

## ประวัติผู้เขียน นายสิทธิชัย พิมเสน

### การศึกษา

- วารสารศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

### หลักสูตรการอบรม

- หลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนาจการ รุ่นที่ ๕๓  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด
- หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๘ สถาบันพระปกเกล้า

### ประวัติการรับราชการ

๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐	วิทยากร ๓	กองกรรมาธิการ
๓ มีนาคม ๒๕๒๑	นิติกร ๓	กองกรรมาธิการ
๑ เมษายน ๒๕๒๓	นิติกร ๔	กองกรรมาธิการ
๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๗	นิติกร ๕	กองกรรมาธิการ
๓๐ มีนาคม ๒๕๓๐	นิติกร ๖	หัวหน้าฝ่ายประชุมด้านสังคมฯ กองกรรมาธิการ
๑๒ กันยายน ๒๕๓๕	ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกรรมาธิการ (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๗)	
๓๐ กันยายน ๒๕๓๗	ผู้อำนวยการกองกรรมาธิการ ๑ (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๘)	
๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒	ผู้อำนวยการกองการประชุม (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๘)	
๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕	ผู้อำนวยการสำนักการประชุม (นักบริหาร ๕)	
๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ – ปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย	

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์

