

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีเนื้อหาหรือเจตนารมณ์ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกติกาทางการเมืองการปกครองแห่งรัฐที่สำคัญ เป็นที่มาของโครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งแบ่งได้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจจะมีองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายโดยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องมีกฎหมายรองรับเนื่องจากประเทศไทยเป็นนิติรัฐ (Legal State) กล่าวคือ เป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย ผู้ปกครองจะกระทำการใดบังคับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมายทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมาย เพื่อให้รัฐดำเนินการด้านต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม¹ โดยกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่ผู้ได้ปกครองต้องเป็นเป็นกฎหมายที่ดี โดยไม่ขัดต่อหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุด เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมายถูกบังคับด้วยกฎหมายที่เหมาะสม เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และที่สำคัญการใช้บังคับกฎหมายย่อมต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมด้วย

ประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมีอำนาจสามฝ่ายถ่วงดุลกันประกอบด้วย

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึงอำนาจในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมหรือ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้.”

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

ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่างๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย³

(2) ฝ่ายบริหาร (Executive Power) มีอำนาจหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) ฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บังคับกฎหมาย

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

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

³ จาก *อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น.10), โดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์, 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เป็นต้น แต่บทบาทสำคัญเหมือนสภาผู้แทนราษฎรคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนตราใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของวุฒิสภาในการตรากฎหมายนั้นยังถือได้ว่าไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนสภาผู้แทนราษฎร เพราะกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้พิจารณาสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหยิบยกร่างกฎหมายนั้นเพื่อยืนยันด้วยเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่แล้ว ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและใช้บังคับเป็นกฎหมายได้แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นด้วยหรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาจะต้องเป็นการตรากฎหมายที่ลำดับศักดิ์ที่สูงอัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ รวมถึงการพิจารณาพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนเป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องอาศัยอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนชาวไทยมอบไว้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยให้เข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่กระบวนการตรากฎหมายของไทยในปัจจุบันยังเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งที่หลักการในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร้องขอต่อประธานรัฐสภาในฐานะประมุขฝ่ายนิติบัญญัติรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้อีกด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองไว้อีก 2 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การร้องขอต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและการมีสิทธิออกเสียงประชามติอันเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หมวด 7.

พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน พบว่ามีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า 16 ฉบับ แต่สามารถผลักดันผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545⁶ ส่วนช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ มีร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเป็นกฎหมายใช้บังคับจำนวน 7 ฉบับ โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาจำนวน 5 ฉบับ และกฎหมายเรื่องอื่น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556⁸ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556⁹ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นฉบับสุดท้ายก่อนมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าระยะเวลาที่ประชาชนสามารถผลักดันเป็นกฎหมายได้ทั้งสิ้นเพียง 8 ฉบับเท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนและให้คำปรึกษาในการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นการสร้างกลไกเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามหลักการรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้¹⁰ แต่ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งระบบได้อย่างเป็นรูปธรรม

⁶ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. เสนอโดย นางระกาวิรินทร์ สีชนะวานิชพันธ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 52,837 คน.

⁷ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับใหม่ ยังคงหลักการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอกฎหมายได้.

⁸ ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. นายไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 14,897 คน เป็นผู้เสนอ.

⁹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. เสนอโดย นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,751 คน.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 81 (3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

มาตรา 308 ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

กระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแม้จะเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่ยังไม่อาจก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม โดยมีองค์การที่เป็นปัจจัยเกี่ยวข้อง 2 ส่วน ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี

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

ส่วนบทบาทในการตรากฎหมายของพระราชบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน มีบทบาทอย่างสูงในการตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ผ่านมาพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเกือบ

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ”.

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

(2) รัฐสภา

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

เมื่อได้ศึกษาข้อเท็จจริงต่างๆ แล้วพบว่าประเด็นที่กระทบต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายซึ่งเป็นช่องทางที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสไว้อย่างเต็มที่ โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นการสะท้อนปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องยื่นเอกสารส่วนบุคคล คือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องใช้เอกสารหลักฐานจำนวนมาก เพราะกรณีเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อ ต้องมีเอกสารของผู้เข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 ชุด ที่ประกอบไปด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน และแม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายลดลงเหลือเพียง 10,000 คน ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังคงเป็นไปตามกฎหมายเดิม ซึ่งก็คือต้องยื่นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน และแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ขึ้นใหม่แล้วก็ตาม ก็พบว่ายังให้ประชาชนต้องยื่นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเช่นเดิม ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าในกระบวนดังกล่าวนี้ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการกว่า 200,000 บาท ต่อร่างกฎหมายหนึ่งฉบับ เพราะเป็นค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย¹¹ ทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเป็นไปด้วยความล่าช้าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อันส่งผลกระทบต่อด้านอื่นตามมาทั้งเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญจะส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิ และผลกระทบต่อในเรื่องความล่าช้าที่ทำให้กฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาในรัฐสภา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย¹² แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้ตัดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไป โดยให้คงเหลือเฉพาะสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการช่วยเหลือเรื่องการร่างกฎหมายให้ และกำหนดให้ขอรับสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุน

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

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง โดยไม่บัญญัติถึงบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ขาดตัวช่วยให้แก่ประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

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

(2) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงิน กล่าวคือ เป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน วางระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากร จัดสรร รับ รักษา จ่ายเงินแผ่นดิน โอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน กู้เงิน ค้ำประกัน ใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเกี่ยวกับเงินตรา ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาดังกล่าวต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา กรณีเช่นนี้มีประเด็นปัญหาว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้านการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองหรือให้การรับรองล่าช้าทำให้ไม่สามารถนำเสนต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ในวาระแรกพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้านการเงินหรือไม่ จะมีกระบวนการพิจารณาร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย หากผลการวินิจฉัยสรุปว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินต้องแจ้งให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทราบและให้คัดค้าน หากไม่มีการคัดค้านจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองต่อไป ซึ่งต้องรอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง โดยกระบวนการทั้งหมดไม่มีกรอบระยะเวลาดำเนินการ จึงเป็นดุลพินิจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาดำเนินการ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนย่อมไร้สภาพบังคับต่างๆ ที่สามารถดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามขั้นตอนต่างๆ ได้เรียบร้อยแล้ว เหลือเพียงขั้นตอนของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงบประมาณ กรณีนี้ได้รับผลกระทบไม่แตกต่างจากกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ครบตามที่กำหนด

การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่จะสามารถเสนอกฎหมายได้ ส่งผลให้บางกรณีร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนไม่สามารถเสนอได้ทันต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่แรก แตกต่างจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถเสนอได้ทันทีเพราะมีกระบวนการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกแล้วและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่หยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันอีกจนกว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกตราเป็นกฎหมายหรือตกไปด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด¹³ ดังนั้น หากภาคประชาชนยังไม่สามารถรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้อีกในระหว่างนั้นส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในการมีกฎหมายผ่านช่องทางการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงย่อมสิ้นสุดไปโดยปริยาย

กรณีปัญหาข้างต้นเกิดขึ้นกับกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ของภาคประชาชน¹⁴ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2555 แต่ในขณะนั้นกระบวนการของภาคประชาชนอยู่ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายแต่ยังไม่ครบจำนวนตามที่กำหนดจึงยังไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ฉบับของประชาชนได้ในขณะนั้น แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ¹⁵ โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ของภาคประชาชน ทั้งที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาและให้การสนับสนุนทางวิชาการกับภาคประชาชนในการจัดทำพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ได้มีหนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.

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

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

¹⁵ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป). 14 พฤศจิกายน 2555.

ออกไปก่อนก็ตาม¹⁶ กรณีเช่นนี้ภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่สามารถผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้ตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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

กรณีดังกล่าวเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ของภาคประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2555 ส่วนเครือข่ายภาคประชาชนได้มีการร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2555 แต่ด้วยกระบวนการตรวจสอบในเรื่องต่างๆ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอยังไม่แล้วเสร็จ ประธานสภาผู้แทนราษฎรกลับมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ในระเบียบวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2556 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ¹⁷ โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนที่อยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบ ผลกระทบที่ตามมาคือสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรงในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผ่านกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะทำให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อ

¹⁶ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่สุด ที่ คปก. 01/319 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2555 เรื่อง ขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ.

¹⁷ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป). 16 มกราคม 2556.

เสนอกฎหมายไม่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายมาตราซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมาธิการเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสไว้¹⁸ และเช่นเดียวกันกับปัญหาการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ที่แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการช่วยสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนจะได้มีหนังสือขอให้สภาผู้แทนราษฎรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ก่อน แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนได้เพราะไม่มีช่องทางหรือกลไกอื่นที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรชะลอการพิจารณาไว้ทั้งที่ได้ให้เหตุผลและความจำเป็นต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้วว่าสมควรให้มีการรื้อการตรวจสอบสอร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการพิจารณารับหลักการในวาระแรก¹⁹

(4) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้รับความเห็นจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก เป็นปัญหาอุปสรรคที่ชัดเจนต่อกลไกตามกฎหมายที่จะผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและเครือข่ายภาคประชาชนในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และผ่านกระบวนการตรวจสอบและได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่ยาวนานนั้นตกไปโดยไม่มีสิทธิถูกหยิบยกมาพิจารณาได้อีกครั้งจนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวาระแรกจะถูกตราเป็นกฎหมายหรือตกไปในการพิจารณาชั้นใดชั้นหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา²⁰ กรณีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอกฎหมายซึ่งรวมไปถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย โดยนอกจากร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะไม่ได้รับการพิจารณาแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังขาดการมีส่วนร่วมของ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 152.

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

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

ประชาชน เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ผ่านหลักการยอม ไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งผู้แทนในการเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้²¹ ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตั้งแต่วาระแรก ถือเป็นการแสดงถึงการไม่รับเจตนารมณ์และตัดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรองไว้

จากสภาพปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาที่สมควรแก่การศึกษา ดังนี้

- (1) ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (2) ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน
- (3) ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (4) ปัญหากรณีไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

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

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

²¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

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

2. เพื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมทั้งบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอันที่จะส่งเสริมสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

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

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

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

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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