

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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

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

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

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

นอกจากนี้ ปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังมีกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงดังกล่าว ซึ่งกฎหมายควรเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการบางประการที่เป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ผลของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนศึกษากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐาน และแนวทางการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมทั้ง

กระบวนการนิติบัญญัติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย ในกรณีนี้ ผู้เขียนได้สรุปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะเกิดประโยชน์แก่การร่างกฎหมาย มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(1) ขั้นตอนในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ หากสิทธิที่เปิดโอกาสให้มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยุ้งยากซับซ้อนหรือสร้างภาระโดยไม่จำเป็น อาจทำให้ประชาชนเลือกหรือตัดสินใจที่จะไม่ใช้สิทธิดังกล่าวได้ รวมถึงจะทำให้กระบวนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทางตรงไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ลดขั้นตอนหรือลดเงื่อนไขบางประการลง จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิได้โดยง่าย

(2) กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนยังมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐส่วนต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุน แต่ไม่ได้บังคับว่าต้องใช้กลไกของรัฐเท่านั้น หากกลไกของภาคประชาชนในบางกลุ่มมีความเข้มแข็งและมีความเป็นเอกภาพในเรื่องนั้นอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ แต่สำหรับภาคประชาชนบางกลุ่มที่ยังไม่มีความเข้มแข็งหรือมีพลังในการขับเคลื่อนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงสมควรกำหนดบทบาทของภาครัฐให้เข้าไปช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเห็นควรให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรหลักเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แทนบทบาทเดิมที่เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เงินกองทุนภาคพลเมืองในการออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

(3) ไม่ควรมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะ โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นของการส่งเสริมสิทธิของประชาชนมากกว่าเป็นการควบคุมหรือกำกับพฤติกรรมของคนในสังคมดังเช่นกฎหมายอาญา หากการกระทำใดเป็นว่าไม่ถูกต้องและสมควรมีการบัญญัติ

ไว้เป็นฐานความคิดและมีโทษทางอาญา ก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญาในมาตราที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาและโทษทางอาญา

2) ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้ประชาชนจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเป็นกฎหมายที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของแผ่นดินก็ตาม แต่ประชาชนก็ได้ใช้สิทธิตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติคือเสนอเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งสิ้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินไปแล้ว แม้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาจะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรอง ก็ควรมีกรอบการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมเพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจไปยับยั้งกระบวนการขับเคลื่อนการเสนอกฎหมายของภาคประชาชน

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

3) ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น แม้จะเป็นขั้นตอนในทางปฏิบัติทั่วไป แต่กลับทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองในการเสนอกฎหมาย เพราะมีกรณีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ภาคประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกัน ทำให้ร่างของประชาชนไม่ทันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การดำเนินการของประชาชนเกิดความสูญเปล่า อันเป็นการ

บันทึกสนธิสัญญามีส่วนร่วมของประชาชนในทางหนึ่ง ทั้งที่จริงแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมทราบดีว่ามีร่างพระราชบัญญัติใดของคณะรัฐมนตรีที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เพราะก่อนที่ประชาชนจะจัดกระบวนการเข้าชื่อ ได้ต้องมีผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งหลักการเหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเสียก่อนว่ามีความประสงค์จะเริ่มดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาจะทราบเรื่องอยู่แล้วเพราะต้องเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเตรียมเข้าชื่อนั้นเป็นไปร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาทราบแล้ว ก็ไม่ควรมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นในขณะที่ร่างของภาคประชาชนยังดำเนินการแล้วไม่เสร็จ จึงควรกำหนดเงื่อนไขบางประการเพื่อให้การใช้อำนาจของประชาชนสภาผู้แทนราษฎรไม่ตัดสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

4) ปัญหากรณีไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

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

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนแล้วเห็นว่า มีข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอร่างบทบัญญัติบางประการ ดังนี้

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

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

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

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

“ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้ และให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

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

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

5.2.2 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเห็นว่า เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความชัดเจนว่าจะได้รับการพิจารณา จึงควรกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ โดยใช้ความดังนี้

“.....ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากประธานสภาผู้แทนราษฎร....”

5.2.3 ควรมีบทบัญญัติที่ไม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้ดุลพินิจสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยเฉพาะกรณีที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จึงเสนอว่า เมื่อมีการจัดทำหรือยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการในวาระแรก ดังนี้

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

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายมีพฤติการณ์ประวิงการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”

5.2.4 เสนอให้นำร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งว่าควรรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่ แต่หากรัฐสภายังคงมีมติไม่รับ

ไว้พิจารณาให้ตัวแทนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิยื่นคำขอให้ดำเนินการจัดทำประชามติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อนำกลับไปถามประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณาหรือไม่ โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ ดังนี้

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