

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหากรณี
การเสนอกฎหมายโดยประชาชน

นิตินันท์ ศรีเมฆ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

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

Nitinan Srimek

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij pundit University

2015

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคามอนุเคราะห์ของท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยผู้เขียนใคร่กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่กรุณาได้รับที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาได้รับประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ทัศนศิริ ที่กรุณาได้รับกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คณาจารย์ที่มีรายชื่อดังกล่าวได้สละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งในการให้คำปรึกษาและชี้แนะในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ทั้งในวันสอบเค้าโครงและในวันสอบปากเปล่า ซึ่งผู้เขียนได้น้อมรับความคิดเห็น ข้อสังเกต และคำชี้แนะต่างๆ ตามประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนนำเสนอ ซึ่งความกรุณาของท่านอาจารย์ได้ทำให้งานวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ด้วยความเมตตาจากท่านกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งและทำให้ผู้เขียนมีความภูมิใจและเพียรพยายามปรับปรุงงานเขียนให้สมบูรณ์จนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้ให้คำปรึกษาและชี้แนะประเด็นปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนนำมาสู่งานเขียนทางวิชาการเล่มแรกของผู้เขียน

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

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดความรู้และประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือก่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศภายภาคหน้าในทางที่ดีขึ้น ผู้เขียนขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณของครูบาอาจารย์ทุกท่านและบุพการีที่ได้วางรากฐานแห่งชีวิตและปัญญาให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกเล่มที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีได้กล่าวถึง

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยอย่างสุดซึ้งและขอน้อมรับผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

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

สารบัญ (ต่อ)

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

สารบัญตาราง

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

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 ฟังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลไทย.....	57