

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Legal Problems Relating the Access to Initiative Process

under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560

กานต์ ราชนา*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ ไชคหามา**

บทคัดย่อ

สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าชื่อกฎหมาย ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองประชาชนในกระบวนการ นิติบัญญัติที่สำคัญ คือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 133 (3) โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหลักการตามมาตรา 77 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนอนำเสนอต่อประเด็นการรับฟังความคิดเห็น หลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือต่อตัวร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติอีกด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่มีบทบัญญัติรับรองในส่วนนี้ด้วย ดังนั้น ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในส่วนที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงดำเนินการได้เท่าที่ไม่กระทบการใช้งบประมาณ คือจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระบบอินเทอร์เน็ตของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะการรับฟังความคิดเห็นโดยช่องทางอื่นซึ่งจะได้รับข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต้องใช้งบประมาณและถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงไม่สามารถทำได้ ซึ่งถ้ามีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และการรับฟังความคิดเห็นจะทำให้กฎหมายที่ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

และไม่ควรเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องรับผิดชอบดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นเอง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ABSTRACT

Problem of Rights of People to Initiative Process under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 and Initiative Process Act B.E. 2556. The constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 contains people's rights provision relating to enhancing political participation in Legislative process under section 133(3) define that persons having the right to vote of not less than ten thousand in number who submit a petition to introduce a bill under Chapter III "RIGHTS AND LIBERTIES OF THE THAI PEOPLE" and Chapter V "DUTIES OF THE STATE". In order to Initiative Process B.E. 2556 which was issued under Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2550 so that is not harmoniously with the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560. Especially the principles under section 77 define that the people shall participate before to enact law the state should have public hearing from stakeholders. Even though draft of bill from initiative process shall be had made public hearing too. So it should be burden of state not be the people who submit a petition to introduce bill. However Initiative Process Act B.E. 2556 did not amend to be accord with the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560. The provision of the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 has reduce the rights of people to submit the bill, if we compare with the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2550 by the way the constitution should make efficient mechanism for initiative process.

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญคือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 133 (3) โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 ว่าด้วยเรื่อง "สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย" และหมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง "หน้าที่ของรัฐ" ได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 256 แต่ต้องไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามมาตรา 255 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้า

มามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย คือได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งรัฐยังไม่มีกลไกให้ความช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบและวิธีการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 นี้ได้กำหนดไว้ โดยปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ดังนั้นบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีปัญหาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาของความไม่สอดคล้องในหลักการกรณีประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่น มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดจึงควรจะแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่ได้พลวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) ปัญหาตามมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นหรือและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ซึ่งในหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (1) การกำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล ให้มีการใช้ระบอบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชน ประกอบกับประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐกำหนดให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็นมีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญมาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ออกมารองรับกับหลักการนี้เป็นกลไกสำหรับกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน จึงมีปัญหาว่าการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองไว้นั้น จะต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับ มาตรา 77 นี้ และต้องไม่เป็นการผลกระทบให้แก่ประชาชนที่จะเข้าชื่อ เสนอกฎหมายให้ต้องมาจัดทำกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว ว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูป ประเทศ ด้านกฎหมาย มาตรา 258 ค. (4) ได้กำหนดให้มีการจัดทำกลไกทางกฎหมายสำหรับการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายของประชาชน โดยปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ออกตามมาตรานี้ ซึ่งการปฏิรูปประเทศด้าน กฎหมาย จะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยยังไม่มีการกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่เพิ่มขึ้นมาก็รัฐจะต้องยึดถือการให้บริการแก่ ประชาชนอย่างอย่างแท้จริง ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเมื่อมาติดต่อราชการกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบันนี้ภาระในการจัดทำและเสนอกฎหมายโดยส่วนมากอยู่ที่ประชาชน

2. ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์

2.1 การใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้นำแนวความคิดจากต่างประเทศมารับรองการให้สิทธิแก่ ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละสมัยได้กำหนดสิทธิและหลักเกณฑ์ใน การเข้าชื่อของประชาชนไว้แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชน ชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา แต่ไม่ให้สิทธิประชาชนในการ เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแตกต่างจากสมาพันธ์รัฐสวีเดนเป็นประเทศต้นแบบที่ ประเทศไทยได้นำมาเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดย ที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากคณะรัฐมนตรี หรือจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการ เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย อีกทั้งได้ลดจำนวนประชาชนผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจาก 50,000 คน เหลือ 10,000 คน ส่วนการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ที่ 50,000 คน

อีกทั้งยังได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาในวาระสองในชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งตราขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 12 กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้นำบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไว้เพียงหนึ่งหมื่นคน แม้มตรา 5 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่า “การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน” เมื่อพิจารณาตามหลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติเฉพาะของการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ควรเป็นลักษณะการอนุโลมใช้บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเหมือนกันคือในชั้นการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังจากผ่านวาระหนึ่งชั้นรับหลักการแล้ว มาตรา 291 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ การพิจารณาในวาระสองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ในสหพันธรัฐสวิสสภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่ไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆหรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

2.2 วิเคราะห์การใช้สิทธิของประชาชนในเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ นั้น ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอได้ เพราะไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ

เดิม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีนี้ถือว่าสิทธิของประชาชนสำหรับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายลดลงจากเดิมเพราะประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามหมวด 6 แม้ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นมาในส่วนของ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ ทั้งนี้โดยเนื้อหาของ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีผลกับประชาชนโดยตรง

2.3 วิเคราะห์การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2556

(1) มาตรา 6 กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการ ปฎิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภานั้น ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้น ดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 การ ปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ค. (4) ที่กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่าง กฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญต้องการจะให้มืองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และรวมถึงการเสนอร่างกฎหมายด้วย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 6 วรรคสอง เป็นเพียงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐเพื่อช่วย ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติให้เท่านั้น จำเป็นต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(2) มาตรา 8 กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่าง พระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มี หลักการเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่ มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เห็นว่าต้อง แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้บทบัญญัติในเรื่องหลักการของร่าง พระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาสอดคล้องตรงกับรัฐธรรมนูญ

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น หลังจากได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงยังไม่รองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กำหนดหลักการสำคัญไว้ คือ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมาย เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และก่อนตราก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 นี้ย่อมมีผลใช้บังคับกับร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใด และร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือย่อมเป็นภาระแก่ประชาชนเป็นอย่างมากในการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าต้องกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐมีหน้าช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย

2.4 วิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดหลักการขึ้นมาใหม่เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเข้มข้น โดยให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นหรือและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น และหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) การกำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชน ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญมาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำกลไกทางกฎหมายสำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ออกตามมาตรานี้ โดยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีการกำหนดกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายที่ชัดเจน มีเพียงให้สิทธิแก่ผู้ริเริ่มที่หากมีความประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนในกรณีที่มีผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกเว้นพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้น ดำเนินการให้ตามควรแก่กรณี โดยไม่ชักช้า จึงเห็นควรให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ

ร่างกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีหน้าที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายและเสนอกฎหมาย

2.5 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยควรรู้ใช้แบบผสมผสานของกฎหมายต่างประเทศ หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง พบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ 1. มีการริเริ่มโดยประชาชนโดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ 2. มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศ เช่น สหพันธรัฐสวิส และสหรัฐอเมริกา นั้นพบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดไว้ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้เลย และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็ต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วก่อนประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้สภาจะสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลังจากการพิจารณาแก้ไขแล้วจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของประชาชนฉบับที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วเพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่ประชาชน ซึ่งผลการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยควรนำแนวทางการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทั้งสามประเทศคือ สหพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็นการยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับให้ดำเนินการทำประชามติในประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

3. ประเด็นที่เสนอแนะ

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

3.1.1 แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการริเริ่มเสนออนุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แยกต่างหากจากการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

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

3.1.3 แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีกลไก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 77 ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และตามมาตรา 258 ค.(4) ที่กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย โดยจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือต้อง กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับยกร่างพระราชบัญญัติ ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในการจัดทำและเสนอกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำและเสนอกฎหมาย อาทิ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ สืบค้น ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมทั้งวิจัย สนับสนุนการวิจัย ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรืออนุติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ จัดทำร่างพระราชบัญญัติหรืออนุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบการ เสนอร่างพระราชบัญญัติหรืออนุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน เพื่อ นำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา สนับสนุนการรณรงค์หรือประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้มีสิทธิ

เข้าชื่อร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับประชาสัมพันธ์ดังกล่าว รวมทั้ง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรวบรวม รายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อตามสมควรแก่กรณี และมีอำนาจหน้าที่ ประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ หน่วยงานภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานดังกล่าวก็ต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าวอย่างเพียงพอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมาย ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 กำหนดให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนควรมีขั้นตอนแตกต่าง การพิจารณาร่างกฎหมายจากกฎหมายที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดให้ ประชาชนลงประชามติในร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน เพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยตรงและเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการยอมรับและมีกฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนเองเป็น การยอมรับในแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง ควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชน ถ้า ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนให้ดำเนินการ พิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

3.3 ให้มีกฎหมายทดลองการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติให้มีการทดลองการใช้พระราชบัญญัติที่มาจาก การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงสถานะที่แน่นอนของ กฎหมายที่ผ่านการริเริ่มโดยประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐสภาสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือ ยกเลิกกฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ต่อเมื่อได้ทดลองใช้กฎหมาย ดังกล่าวไปในระยะหนึ่งก่อน โดยกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นการที่รัฐสภามีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายในเวลาใดก็ได้ จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองจะไม่เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ