



ข้อเสนอทางวิชาการ
ต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

มกราคม ๒๕๖๐





ข้อเสนอทางวิชาการ
ต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

มกราคม ๒๕๖๐

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑.ความเป็นมา	๑
๒. การดำเนินการ	๒
๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สํารวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ	๓
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๓ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง	๗
๓. ข้อเสนอทางวิชาการต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๘

บทสรุปผู้บริหาร

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นสิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามลำดับ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความสำคัญต่อสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเนื่องจากเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน และได้มีเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา จำนวนสองฉบับ

เมื่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ผ่านการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้จัดทำข้อเสนอทางวิชาการต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยนำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวนสองฉบับที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอไว้มาปรับปรุงให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับผ่านการลงประชามติ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลทางวิชาการ และรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งสรุปประเด็นได้ ดังนี้

๑) ไม่ควรกำหนดให้มี “ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย” แต่ให้มี “ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

๒) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมบันทึกประกอบบันทึกความเห็น และรายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมสำเนาบัตรประชาชนให้ประธานรัฐสภาก่อนดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๓) จัดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือกองทุนให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนประชาชนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติ

๔) ในส่วนของหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ควรกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายระบุเพียงหมายเลขประจำตัวบัตรประชาชนสิบสามหลักลงในแบบฟอร์มลงลายมือชื่อโดยไม่จำเป็นต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

๕) เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้ประธานรัฐสภาพิจารณา ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๖) ควรกำหนดระยะเวลาให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือวันที่นายกรัฐมนตรีส่งคำรับรองกลับคืนมา

๗) กำหนดสถานะของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

๘) ไม่ควรกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ข้อเสนอทางวิชาการต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

๑.ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทางตรง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งในเวลาต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖^๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖^๒ เพื่อให้เกิดการบังคับตามสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ได้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่ามีผลกระทบต่อสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖^๓ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” อีกทั้งคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้ประกาศให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้รับคำร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีการพิจารณาร่างกฎหมาย

^๑ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

^๒ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

^๓ หนังสือที่ กม.คปก.(ค) ๑๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง สถานะของกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน.

ที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้นด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๙ (๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย และมาตรา ๑๙ (๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้มีบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖^๔ สอนฉบับ ได้แก่ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง สถานะของกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน และบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

ภายหลังจากกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นและผ่านการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้^๕ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายหรือจัดทำข้อเสนอหรือความเห็นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้จัดทำข้อเสนอทางวิชาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยนำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวนสองฉบับ ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอไว้ มาปรับปรุงให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับผ่านประชามติ ตลอดจนได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

๒. การดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น ค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ และการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม ดังนี้

^๔ หนังสือที่ คปก.๐๑/๗๑๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖.

^๕ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับออกเสียงประชามติ)

มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี.

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สํารวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (initiative process) ถือเป็นกลไกสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง เช่นเดียวกับการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) หรือการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (impeachment) และระดับท้องถิ่น (recall) ดังที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ^๖ อาทิ เช่น

(ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา

- คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voters) แต่ในบางมลรัฐกำหนดคุณสมบัติว่าให้ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องลงทะเบียนด้วยตนเอง บางมลรัฐยอมให้ลงทะเบียนทางไปรษณีย์ และบางมลรัฐไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด

- จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บางมลรัฐกำหนดจำนวนอัตราร้อยละของจำนวนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับใด เช่น การเสนอแก้ไขกฎหมายรัฐบัญญัติในรัฐ Colorado ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ ของจำนวนประชาชนในมลรัฐ หรือ การเสนอแก้ไขกฎหมายรัฐบัญญัติในรัฐ Ohio ต้องมีจำนวนร้อยละ ๖ ของจำนวนประชาชนในมลรัฐ เป็นต้น

- รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้ริเริ่มในแต่ละมลรัฐต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยยื่นข้อความที่ตนต้องแก้ไขและนำเสนอต่อผู้ว่าการของมลรัฐ หรือเสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนด โดยรูปแบบของข้อเสนอต้องมีหัวข้อเรื่อง (heading or title) และจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในประเด็นที่ต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อสนับสนุนอ่านเข้าใจได้

(ข) ประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี

- คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ในสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีในระดับมลรัฐ มีภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลอย่างน้อย ๓ เดือน แต่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลาเนาแตกต่างกัน โดยต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง

^๖ สิทธิกร ศักดิ์แสง. วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธ์รัฐสวัสดิการ
แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต. สืบค้นวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙

- จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีจะมีความแตกต่างกัน ในบางมลรัฐกำหนดเป็นจำนวนประชาชนที่แน่นอน เช่น อย่างน้อย ๒๐,๐๐๐ คนในมลรัฐ Brandenburg และ Schleswig-Holstein แต่บางมลรัฐกำหนดเป็นอัตราส่วนร้อยละที่แตกต่างกัน เช่น อย่างน้อย ๑ ใน ๖ ของประชาชน ในมลรัฐ Baden-Wuerttemberg หรืออย่างน้อย ๑ ใน ๑๐ ของประชาชน ในมลรัฐ Bayern เป็นต้น

- รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องจัดทำร่างกฎหมายและเหตุผลเสนอมาพร้อมกัน (Formulated Initiative) ในลักษณะเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ

(ค) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

- คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ต้องเป็นพลเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

- จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ต้องมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

- รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน ๗ คน ยื่นคำร้องขอเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจน (Formulated Initiative) หรือหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ขึ้นอยู่ที่วิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ พร้อมทั้งบรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยในหลายประเทศกำหนดว่าการจัดทำกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเดิม ต้องดำเนินการโดยผ่านกระบวนการถกเถียงสาธารณะ การรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนข้อเสนอหรือร่างกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนผลักดัน

นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^๗ ได้ให้ความเห็นว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๕ ได้มีเนื้อหาว่า “การกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจในการที่จะออกเสียงหรือได้รับการเลือกตั้งและในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน รัฐจึงต้องออกมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นเพื่อเป็นการประกันว่า

^๗ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง สถานะของกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน กม.คปก.(ค) ที่ ๑๘/๒๕๕๗.

พลเมืองมีโอกาสอย่างแท้จริงที่จะได้ใช้สิทธิดังกล่าวและจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ” ดังนั้นการใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงเสมือนเป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อประกันสิทธิพลเมืองของประชาชนว่า ได้มีโอกาสอย่างแท้จริงในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจนั่นเอง

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ฉบับผ่านประชามติ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนดังนี้

มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชน เข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ วรรค ๒ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการตรากฎหมาย หลังจากที่ย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ ฉบับผ่านประชามติ กำหนดให้รัฐ

๑. ต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งหมายรวมถึงภาครัฐ เอกชน และประชาชน

๒. วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งเป็นการประเมินความจำเป็น ความคุ้มค่า และความเหมาะสมในการตรากฎหมาย

๓. เปิดเผยข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน โดยต้องนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาประกอบการพิจารณา

มาตรา ๑๒๘ บัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการ อันเป็นหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุม ของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับ เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและ กรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ทำงานเกี่ยวกับ บุคคลประเภคนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการ วิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด”

ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๘ วรรคสอง ในกรณีที่มีประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเสนอ กฎหมาย ในการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาต้องมีผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็น กรรมาธิการร่วมด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามในการพิจารณาพระราชบัญญัตินั้น

มาตรา ๑๓๓ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๓๓ (๓) ในส่วนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน สามารถเสนอ

กฎหมายได้ตามหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน

(๒). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๖

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๖ เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สภาพิจารณา โดยที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงต้องมีพระราชบัญญัตินี้

บัดนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ฉบับผ่านประชามติ อยู่ระหว่างขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติบางประการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๖ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำลังจะประกาศใช้

๒.๓ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดโครงการประชุมหารือการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๖ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๕.๐๐ น. ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งผู้เข้าร่วมประกอบไปด้วย นักวิชาการ^๙ ผู้แทนประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย^๙

โดยสรุปความเห็นจากที่ประชุมได้ดังนี้

๑. หน่วยงานที่ช่วยเหลือประชาชนในการร่างกฎหมาย ควรช่วยเหลือทั้งงบประมาณและการทำรายงานการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย

๒. การตรวจสอบบุคคลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรมีการตรวจสอบที่ง่าย ไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก และรวดเร็ว เนื่องจากปัจจุบันมีเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการตรวจสอบข้อมูลมากขึ้น

^๙ ผศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์ รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

^๙ นายประยงค์ ดอกคำไย, นางสาวสาวิตรี อ่องสมหวัง, นางสาวแววดาว เขียวเกษม, นายชาญ คำภีระแปง, นางสาวอนุสรณ์ ไชยพาน, นายภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์, นายชารี ลอยสูง, นายชำนาญ จันทร์เรือง.

๓. การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ตามที่ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับผ่านประชามติ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับต้อง ดำเนินการนั้น ไม่ควรเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

๔. การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ นั้น ไม่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกต่อไป

๕. การกำหนดกรอบเวลาการพิจารณา โดยเห็นว่าควรมีการกำหนดเวลาที่ชัดเจนและร่าง พระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องถูกหยิบขึ้นมาพิจารณา

๖. ควรมีหน่วยงานที่ช่วยเหลือในการประชาสัมพันธ์เพิ่มขึ้น เช่น กรมประชาสัมพันธ์ องค์กร บริหารส่วนท้องถิ่น

๗. สัดส่วนของกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้คงไว้เช่นเดิมคือหนึ่งในสาม

๘. การพิจารณา หลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนด ไม่ควร เป็นประธานรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยแต่เพียงผู้เดียว

๓. ข้อเสนอทางวิชาการต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายได้ศึกษาพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว มีความเห็นและข้อเสนอ ดังนี้

๑) ไม่ควรมีผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย แต่ให้มีผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยง่าย ไม่มีข้อ ยุ่งยากซับซ้อน และไม่เพิ่มขึ้นตอนที่จำเป็น จึงไม่ควรกำหนดให้ต้องมีผู้ริเริ่ม จำนวนยี่สิบคน ที่ดำเนินการจัด ให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ยังคงมีผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ เป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา อันทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิ ในการเสนอกฎหมายได้สะดวก ไม่มีภาระหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากเกินควร ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกความเห็นและ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมาย ที่ กม.คปก. (ก) ที่ ๒๑/๒๕๕๘

๒) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมบันทึกประกอบบันทึก ความเห็น และรายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมสำเนาบัตรประชาชนให้ประธานรัฐสภาก่อนดำเนินการชักชวนผู้มี สิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้มี ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติ หลักการแห่งพระราชบัญญัติที่แบ่งเป็นมาตรา พร้อมบันทึก หลักการ เหตุผล วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอต่อประธานรัฐสภาก่อนดำเนินการ ชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เป็นการสร้างขั้นตอนและกระบวนการที่ลดทอนโอกาส

ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมลงลายมือชื่อเสนอกฎหมายได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติ นั้นตั้งแต่เริ่มต้น

๓) ควรมีหน่วยงานของรัฐ หรือกองทุนให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนประชาชนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติ

เนื่องจากการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้มีรูปแบบ ขั้นตอน หรือกระบวนการที่ย่างยากซับซ้อน ในเชิงเทคนิค และหากให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการร่างกฎหมายเสียเอง อาจส่งผลให้ร่างกฎหมายมีความไม่สมบูรณ์ เกิดความล่าช้า หรือเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นในกระบวนการเสนอพระราชบัญญัติของประชาชน ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน...”

ดังนั้น การกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือกำหนดให้กองทุนบางประเภท เช่น สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง หรือหน่วยงานของรัฐอื่นหรือกองทุนอื่นที่มีลักษณะสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านความยุติธรรม ได้สนับสนุนประชาชนในการร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ จะช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือกระบวนการในการร่างพระราชบัญญัติของประชาชน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ประชาชนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ และเพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จึงสมควรกำหนดให้ผู้แทนประชาชนสามารถใช้สิทธิขอรับการสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ การรวบรวมรายชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประชาสัมพันธ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ได้

๔) หลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ควรกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายระบุเพียงหมายเลขประจำตัวบัตรประชาชนสิบสามหลักลงในแบบฟอร์มลงลายมือชื่อ โดยไม่จำเป็นต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

เนื่องจากการกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องแนบสำเนาเอกสารบัตรประจำตัวประชาชนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ถือเป็นการสร้างขั้นตอนและกระบวนการที่ลดทอนโอกาสหรือกีดกัน ทำให้เกิดความไม่สะดวกและความล่าช้าในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน จึงเสนอว่าควรกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติระบุชื่อตัวและชื่อสกุล ที่อยู่ และหมายเลขประจำตัวประชาชนสิบสามหลักลงในแบบฟอร์มลงลายมือชื่อเท่านั้น

๕) เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้ประธานรัฐสภาพิจารณา ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ มาตรา ๑๓๓ (๓) กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เนื่องจากมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้มีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ ตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๖) ควรกำหนดระยะเวลาให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือวันที่นายกรัฐมนตรีส่งคำรับรองกลับคืนมา

เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนมีความล่าช้า โดยมีสาเหตุมาจากการบรรจุวาระการพิจารณาที่ล่าช้า การเลื่อนการพิจารณาออกไปโดยไม่มีกำหนดเวลา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนโดยยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพรรคการเมืองเสนอประกอบการพิจารณาพร้อมกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีกำหนดเวลาพิจารณาไว้

ดังนั้นจึงสมควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนให้ได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ภายในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพรรคการเมืองเสนอประกอบการพิจารณา และในกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้น

๗) การกำหนดสถานะของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากหากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศไม่อาจยืนยันและขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปได้โดยไม่ต้องมีมติเห็นชอบ

๘) การไม่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน

เนื่องจากการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ถือเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองหลักการดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง อีกทั้งการกำหนดฐานความผิดและโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายมีลักษณะเป็นการเทียบเคียงฐานความผิดและโทษทางอาญาที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงไม่ควรกำหนดฐานความผิดที่มีลักษณะคล้ายคลึง และโทษทางอาญาที่มีบทลงโทษสูงกว่าที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกความเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ กม.คปก. (ก) ที่ ๒๑/๒๕๕๘

.....

ตารางข้อเสนอการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ไม่แก้ไข
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	ไม่แก้ไข
มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่แก้ไข
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา	มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา “ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา
มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง	มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
ราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน	ราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้ (๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘ (๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่าง กฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่งก็ให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน	มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อ <u>ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติสามารถดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้</u> (๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘ (๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มผู้แทนประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น ในกรณีที่ผู้ริเริ่มผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้น ดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙ ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) ก็ได้แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วย ร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่	พระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า <u>ก่อนจัดทำร่างกฎหมายให้กับประชาชน ให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนทั่วไปและผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบ</u> ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ <u>ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติมีสิทธิร้องขอการสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ การรวบรวมรายชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานกรมประชาสัมพันธ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่</u> <u>ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้เป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายแล้ว มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายในด้านวิชาการ</u>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
	ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้เริ่ม ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙ ผู้เริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่
มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้เริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้ ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ไหน รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อ ดังต่อไปนี้ (๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล (๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มี รูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น	มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้เริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้ ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ไหน รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้ (๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล (๒) ที่อยู่ (๓) หมายเลขประจำตัวประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
	หน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่น
มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนด โดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรา กฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้ (๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ	มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ<u>แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</u>หน้า<u>ที่ของรัฐ</u> ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนด โดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้ (๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ <u>(๔) รายงานผลการรับฟังและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอาจเสนอมาด้วย</u>
มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสาร ดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย (๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตาม	มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย (๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตามมาตรา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
มาตรา ๖ บรรคห้า แล้วแต่กรณี (๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตาม มาตรา ๗ บรรคสาม (๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด	๖ บรรคห้า แล้วแต่กรณี (๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ บรรคสาม (๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ ผู้ริเริ่มกำหนด
มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ ความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามี ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมี เอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อ ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนแล้วให้ประธาน รัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อ เทคโนโลยี สารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ ประชาชนได้ ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือ แจ้งไปยังผู้มีรายชื่อขึ้นด้วย ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อ ประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจาก บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ตามวรรคหนึ่ง	มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ ความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมี เอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่ม ผู้แทน ของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อขึ้นด้วย ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อ ประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชี รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรค

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าซื้อ เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง	หนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าซื้อ เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง
มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าซื้อเสนอร่าง พระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ ริเริ่มทราบเพื่อ ดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึง หนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังมิได้เสนอการเข้าซื้อเพิ่มเติม จนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่ง จำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่มิควาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่า ร่าง พระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่าง พระราชบัญญัตินั้น ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน	มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าซื้อเสนอร่าง พระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่ม ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอร่าง พระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก ประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังมิได้เสนอการเข้าซื้อเพิ่มเติมจน ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ ริเริ่มให้แก่ผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อย กว่าหนึ่งหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปภายในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่าง <u>พระราชบัญญัตินั้น</u> หรือวันที่นายกรัฐมนตรีส่งคำรับรองกลับคืนมา ตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่มิควาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่าง พระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่าง พระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน<u>ร่างพระราชบัญญัติ</u> <u>ดังกล่าวและแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร</u>ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
	<u>พระราชบัญญัตินี้</u> <u>ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร</u> <u>ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภา</u> <u>โดยยังมิได้ให้ความเห็นชอบ ให้รัฐสภาที่เลือกตั้งขึ้นใหม่พิจารณาต่อไปได้โดยไม่ต้องมี</u> <u>มติเห็นชอบ</u>
มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้ บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม	มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม
มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน หักหนึ่งแสนบาท (๑) ให้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (๒) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ	มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (๒) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อหรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติ ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้	ไม่แก้ไข



ติดต่อสอบถามข้อมูล

สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมาย (คปก.)

เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕,๒๖-๑๘ หมู่ ๕ อ.แจ้งวัฒนะ ต.คลองเกลือ

อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี ๑๑๑๒๐

โทรศัพท์ : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐-๒๕๕๕

เว็บไซต์ <http://www.cpr.go.th>

