



ผลงานหรือผลสำเร็จของงาน
ที่เกิดจากการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ

เรื่อง

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

จัดทำโดย

นางสาวพิกุลรัตน์ หนูคง
ตำแหน่ง วิทยากร ระดับชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ
ระดับเชี่ยวชาญ (สายงานวิทยาการ)

พฤษภาคม ๒๕๖๘

คำนำ

ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบเรื่อง “การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.” จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ (สายงานวิชาการ) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย ๒) ศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๓) เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ และ ๔) สังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. วิธีดำเนินการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งได้ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารหรือบทวนเอกสาร (Documentary Research) แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วมของประชาชน) ๒) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอชื่อของประเทศไทย ๓) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอชื่อของต่างประเทศ และ ๔) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลจากการศึกษาพบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้การส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนี้ ผู้ขอรับการประเมินจึงได้นำเสนอข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในผลงานฉบับนี้

ผู้ขอรับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารผลงานฉบับนี้ จะก่อให้เกิดองค์ความรู้สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อผิดพลาดประการใด ต้องกราบขออภัยมา ณ โอกาสนี้ พร้อมรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ ด้วยความขอบพระคุณยิ่ง

นางสาวพิกุลรัตน์ หนูคง

พฤษภาคม ๒๕๖๘

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ.....	ก
สารบัญตาราง.....	ค
สารบัญภาพ.....	ง
บทสรุปผู้บริหาร.....	จ
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๔
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา.....	๔
๑.๔ วิธีการศึกษา.....	๗
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ.....	๗
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๘
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	๙
๒.๑ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบบประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วมของประชาชน).....	๙
๒.๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย.....	๑๕
๒.๓ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ.....	๒๔
๒.๔ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	๓๗
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา.....	๕๒
๓.๑ ขอบเขตการศึกษา.....	๕๒
๓.๒ ขั้นตอนการดำเนินการ.....	๕๔
๓.๓ วิธีการเก็บข้อมูล.....	๕๕
๓.๔ กรอบแนวคิดในการดำเนินการ.....	๕๗
บทที่ ๔ ผลการศึกษา.....	๕๙
๔.๑ ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย.....	๕๙
๔.๒ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๖๕

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๔.๓	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	๑๒๒
๔.๔	การสังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๑๒๙
บทที่ ๕	สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	๑๓๖
๕.๑	สรุปผลการศึกษา.....	๑๓๖
๕.๒	อภิปรายผล.....	๑๔๐
๕.๓	ข้อเสนอแนะ.....	๑๔๑
บรรณานุกรม.....		๑๔๕
ภาคผนวก.....		๑๔๓
-	แบบขอรับการประเมิน (แบบ ว.๑).....	๑๕๐
-	เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๑๕๒

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๑	ระยะเวลาศึกษาและดำเนินการ.....	๖
๒	ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล.....	๕๖
๓	เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๗๑
๔	เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๑๐๘
๕	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	๑๒๕

สารบัญแผนภาพ

หน้า

ภาพที่

๑ กรอบแนวคิดในการดำเนินการ.....๕๘

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อเรื่อง	: การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
ชื่อผู้เข้ารับการประเมิน	: นางสาวพิภุภรณ์ หนูคง
ตำแหน่ง	: วิทยากรชำนาญการพิเศษ
สังกัด	: กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ จึงสมควรปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ดังนั้น ผู้ขอรับการประเมินจึงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย ๒) ศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๓) เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ และ ๔) สังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อมูลทางวิชาการ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

วิธีดำเนินการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งได้ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารหรือบทวนเอกสาร (Documentary Research) แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วมของประชาชน) ๒) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอชื่อของประเทศไทย ๓) แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอชื่อของต่างประเทศ และ ๔) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่า

๑. ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

ประเทศไทยมีปัญหา อุปสรรค การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ ปัญหาจากการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภา ปัญหากลไกการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา และปัญหาความต่อเนื่องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๒. หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๒.๑ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจะต้องมีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องจัดทำตามรูปแบบที่กำหนด

๒.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ได้กำหนดหน่วยงานหลักเพื่อเป็นกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย แต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

๒.๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้ริเริ่มเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยวิธีเป็นหนังสือให้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ ๑) การเชิญชวนเป็นหนังสือ และ ๒) เชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

๒.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดโทษไว้ ๒ กรณี คือ ๑) ให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ ๒) การปลอมลายมือชื่อในเอกสาร แต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดโทษเพียงกรณีเดียว คือ การปลอมลายมือชื่อในเอกสารเท่านั้น

๒.๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ได้กำหนดว่า หากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจะดำเนินการอย่างไร แต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถทำหนังสือเพื่อขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ชุดใหม่) พิจารณาร่างกฎหมายนั้น ต่อจากสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมที่สิ้นสุดลง

๓. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย กับต่างประเทศ

๓.๑ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หน่วยงานท้องถิ่นองค์กรต่าง ๆ หรือบริษัทเอกชน สามารถเสนอกฎหมายได้

๓.๒ ประเทศไทยและสมาพันธรัฐสวิสกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เหมือนกันทั้งประเทศ แต่สหราชอาณาจักรจะให้แต่ละมลรัฐกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นอัตราส่วนร้อยละ

๓.๓ ประเทศไทยกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เสนอได้เฉพาะที่มี หลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องจัดทำ ตามรูปแบบร่างกฎหมายที่กำหนด แต่สหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้เสนอกฎหมายสามารถระบุเพียง หัวเรื่องและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำรูปแบบร่างกฎหมาย ที่กำหนด

๓.๔ ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทย สมาพันธรัฐสวิส และสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี จะต้องมีการตรวจสอบก่อนว่าร่างกฎหมายนั้นมีหลักเกณฑ์หรือเอกสารหลักฐาน ถูกต้อง ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

๓.๕ สหรัฐอเมริกากำหนดให้ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ต้องมีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน จึงจะสามารถดำเนินการ แก้ไขร่างกฎหมายนั้นได้

๓.๖ ทุกประเทศยกเว้นประเทศไทยกำหนดให้ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับร่างกฎหมายนั้นก่อน

๔. การสังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ข้อมูลทางวิชาการประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๔.๒ ประเด็นเงื่อนไขและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๔.๓ ประเด็นการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน และการเสนอ ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

๔.๔ ประเด็นการพิจารณาร่างกฎหมาย

๔.๕ ประเด็นบทลงโทษ

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. โดยเห็นชอบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการ หรือขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนควรเข้าถึงง่าย สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่าย โดยกำหนดให้การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะกระทำเป็นหนังสือ

หรือเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ และประกาศเป็นพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔

๕. ข้อเสนอแนะ

๕.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนต้องมีกระบวนการ ขั้นตอน และรูปแบบของร่างกฎหมายที่ง่าย สะดวก ไม่ซับซ้อน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายควรเสนอได้เฉพาะหลักการทั่วไป หรือหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ว่าต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเด็นใด

๕.๒ ควรกำหนดหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดหน่วยงานหลักไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงได้จัดทำแผนการดำเนินการงานทั้งการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือประชาชน ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการรวบรวมเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกระบวนการเชิญชวนเข้าชื่อเสนอกฎหมายควรดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยออกเป็นประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมาย การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และควรบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการยืนยันตัวตนและตรวจสอบสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจัดทำแอปพลิเคชันให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายยืนยันตัวตนผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว

๕.๓ หากรัฐสภาหยุดลงด้วยสาเหตุการหมดวาระหรือยุบสภา เมื่อมีรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ควรกำหนดแนวทางให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนั้นต่อไป เพื่อไม่ให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนต้องสูญเปล่า

๕.๔ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ

๕.๕ ประชาชนต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการติดตามการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางของหน่วยงานต่าง ๆ

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาส และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางตรง (Direct Democracy) ประชาชนสามารถเสนอความต้องการของตนเองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง เพื่อเสนอต่อภาครัฐ และให้ดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมาย สำหรับหลักการว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของประเทศไทยได้รับการรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิ เสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ ๒ กรณี ได้แก่ ๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง และ ๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป อาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรณีนี้ ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้ และได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๖๓ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๒๙๑ ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิในการเสนอญัตติ ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต้องจัดทำในรูปแบบที่กำหนด โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนและเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าประสงค์จะตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด อีกทั้งต้องจัดทำเอกสารประกอบต่าง ๆ แนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอ เช่น บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น

๓. ผู้เชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ และในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องมีข้อความปรากฏให้ผู้ร่วมเข้าชื่อทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อจะเสนอกฎหมายใด

๔. ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่าย และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนที่สามารถแสดงตนได้

๕. ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายได้

จากนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

๑. มาตรา ๑๓๓ (๓) กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒. มาตรา ๒๕๖ (๑) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๓. มาตรา ๒๕๘ ค.(๔) กำหนดว่า การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ ๖ กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมและช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยมีเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่งคือ มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนมีกลไกหรือหน่วยงานทำหน้าที่เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เช่น ยังขาดการกำหนดหน่วยงานหลักและระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินงาน รวมทั้งกลไกและขั้นตอนที่ง่าย สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่าย เพื่อช่วยเหลือประชาชนจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับ ดังจะเห็นได้จากสรุปผลการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๑ โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๑ ฉบับ แต่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน ๘ ฉบับ รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๔ ฉบับ ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน ๗ ฉบับ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ได้แก่ หลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จำนวน ๔ ฉบับ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ และสิ้นสุดไปเนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๓๐ ฉบับ

ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ผู้ขอรับการประเมินจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยมีปัญหา อุปสรรคอย่างไร จึงเป็นเหตุให้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีผลบังคับใช้เพียงไม่กี่ฉบับ รวมทั้งศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และศึกษาหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอ

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สรุปผลการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๖, https://web.parliament.go.th/assets/portals/5/files/25_10_2561-2.pdf.

กฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ตลอดจนหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์สังเคราะห์มาสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ให้การปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
- ๑.๒.๓ เพื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ
- ๑.๒.๔ เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๓.๑.๑ ศึกษาปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย โดยศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และเปรียบเทียบข้อมูลต่าง ๆ จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) เอกสารทางวิชาการ วารสารวิชาการ และบทความทางวิชาการ ได้แก่

(๑) เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑

(๒) ปัทมา สุปก่าปัง เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ : บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.” ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) จเร พันธุ์เปรื่อง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) จุฑาลักษณ์ จำปาทอง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๓

๒) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) จิรัฏฐ์ ธนิกกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” ปี พ.ศ. ๒๕๕๙

(๒) สุขเมฆ จีระชัยสิริ “เรื่อง ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) ปัญญา เจียมสันตสุขฎิ “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิ เสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” ปี พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๓.๑.๒ ศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รวมถึงเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่าง ของพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ในประเด็นต่อไปนี้

๑) เงื่อนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม

๒) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๓) กลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย

๔) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

๕) บทลงโทษ

๖) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎร

สิ้นสุดลง

การวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ได้ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ จากเอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) เอกสารทางวิชาการ และบทความวิชาการ ได้แก่

(๑) เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑

(๒) จเร พันธุ์เปรื่อง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มี สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) พนารัตน์ มาศฉมาตล เรื่อง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖” ปี พ.ศ. ๒๕๖๗

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

(๔) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๑.๓.๑.๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยศึกษาหลักเกณฑ์การเข้าชื่อโดยประชาชนของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น และนำมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยในประเด็น ดังต่อไปนี้

- ๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

๑.๓.๑.๔ การจัดทำข้อมูลทางวิชาการ เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการตามหัวข้อที่ได้วางเค้าโครงไว้ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ทำให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินมีขอบเขตด้านเวลาในการศึกษา และดำเนินการรวม ๓ เดือน ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางแสดงระยะเวลาศึกษาและดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ ๑ : ระยะเวลาศึกษาและดำเนินการ

การดำเนินงาน/รายละเอียดกิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ		
	เดือนที่ ๑ (ส.ค. ๖๓)	เดือนที่ ๒ (ก.ย. ๖๓)	เดือนที่ ๓ (ต.ค. ๖๓)
๑. ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	←→		
๒. จัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการ		←→	
๓. จัดทำข้อมูลทางวิชาการ และตรวจสอบความถูกต้อง		←→	
๔. เสนอข้อมูลทางวิชาการบับร่างต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาและปรับปรุงตามผู้บังคับบัญชาเสนอแนะ			←→
๕. นำเสนอข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.			←→

๑.๔ วิธีการศึกษา

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้ขอรับการประเมินมีวิธีการศึกษา ๕ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการ

การจัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการนั้น ผู้ขอรับการประเมินได้วิเคราะห์ว่าข้อมูลที่จำเป็นต่อการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต้องประกอบด้วยข้อมูลใดบ้าง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่ สภาพปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และเปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ ๓ จัดทำข้อมูลทางวิชาการ และตรวจสอบความถูกต้อง

เมื่อผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนที่ ๒ แล้ว จึงได้นำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำข้อมูลทางวิชาการตามเค้าโครงที่วางไว้

ขั้นตอนที่ ๔ เสนอข้อมูลทางวิชาการฉบับร่างต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา และแก้ไขตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอ

เมื่อผู้ขอรับการประเมินได้จัดทำข้อมูลทางวิชาการตามเค้าโครงที่วางไว้เรียบร้อยแล้ว จึงนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา จากนั้นจึงได้เพิ่มเติมข้อมูลตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอแนะ

ขั้นตอนที่ ๕ นำเสนอข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

เมื่อผู้ขอรับการประเมินแก้ไขข้อมูลทางวิชาการตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอแนะเรียบร้อยแล้ว จึงได้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รัฐสภา

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๖.๑ ได้ทราบสภาพปัญหาของการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย
- ๑.๖.๒ ได้ทราบหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
- ๑.๖.๓ ได้ทราบความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ
- ๑.๖.๔ คณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. มีข้อมูลทางวิชาการไว้ใช้ในการประกอบการพิจารณา ทำให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วมของประชาชน)

๒.๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย

๒.๓ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ

๒.๔ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วมของประชาชน)

ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากคำในภาษากรีกว่า Democrata ซึ่งประกอบด้วยคำ ๒ คำ คือ Demos หมายถึง ประชาชน กับ Kratein หมายถึง ปกครอง ฉะนั้น ประชาธิปไตย (Demokratia) จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน (Government by the people)^๑ การปกครองระบอบประชาธิปไตยเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกต่อเนื่องมาจนถึงอาณาจักรโรมัน จากนั้นจึงพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน โดยกรีกสมัยโบราณอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอภิชนาธิปไตย (Aristocratie) ซึ่งอำนาจการปกครองอยู่ในกลุ่มชนชั้นสูงเนื่องจากความเชื่อว่าชนชั้นดังกล่าวมีคุณธรรมและความรู้สูงกว่าชนชั้นอื่นจนกระทั่งช่วงระยะเวลา ๖๐๐ ปีก่อนคริสตกาลโซลอน (Solon) ซึ่งเป็นนักกฎหมายและนักการเมืองแห่งเอเธนส์ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งเอเธนส์ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยประชาชนจะถูกแบ่งออกเป็นหลายชนชั้นแต่ละชนชั้นมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พลเมืองทุกคนมีสิทธิลงคะแนนและเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติแต่คะแนนเสียงของแต่ละชนชั้นมีน้ำหนักไม่เท่ากัน คะแนนเสียงของชนชั้นสูงมีน้ำหนักมากกว่าชนชั้นอื่น รวมทั้งความไม่เท่าเทียมของการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค บริการสาธารณะ เป็นต้น^๒

ยุโรปตะวันตกซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเริ่มขึ้นช่วงศตวรรษที่ ๑๒ โดยกลุ่มปัจเจกชนแยกตัว

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔): ๑๑.

^๒ ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๒), ๑๘๒-๑๘๓.

ออกจากเมืองและประกอบอาชีพอิสระในท้องที่ที่ไม่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ใด และรวมตัวกันเป็นชุมชน โดยชุมชนเหล่านี้พัฒนาไปจนมีลักษณะคล้ายเขตการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ รวมถึงระบบเลือกตั้งผู้ปกครองของตนเอง และเริ่มมีการสะท้อนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน^๓

ทั้งนี้ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุด มีรูปแบบที่แตกต่างกันตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้^๔

๑) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง โดยจะต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการคือ^๕

๑.๑) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

๑.๒) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

๒) ประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยทางอ้อมเป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนผ่านระบบที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง” เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน การได้มาซึ่งผู้แทนนอกจากการเลือกตั้งแล้ว ผู้แทนยังมาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจมาจากการกำหนดผู้แทนโดยพรรคการเมือง หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานกัน

๓) ประชาธิปไตยแบบผสม (Mixed Democracy)

ประชาธิปไตยแบบผสม คือ การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับรัฐสภา กล่าวคือ การปกครองในรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เช่น ให้ประชาชนร่วมกันเสนอกฎหมาย (Initiative) ยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) และร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) เป็นต้น^๖

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผสมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างประชาชนให้มีความเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

^๓ เรื่องเดียวกัน, ๑๘๔-๑๘๕.

^๔ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙), ๖ - ๗.

^๕ เรื่องเดียวกัน, ๑๐.

^๖ เรื่องเดียวกัน, ๑๔.

มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ^๗

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของตน^๘ โดยการร่วมคิด ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์และร่วมติดตามการประเมินผล โดยมีกลไกที่สำคัญ ๓ ประการ คือ^๙

๑) การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือ กระบวนการที่ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงว่าจะ “ยอมรับ” หรือ “ไม่ยอมรับ” “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” เพื่อตัดสินใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือการตรากฎหมาย ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป^{๑๐}

๒) การถอดถอนผู้แทน (Recall) การถอดถอนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการควบคุม ปลด ถอดถอน ผู้แทนได้ หากมีเหตุปรากฏว่าผู้แทนนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชนไปในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยมีชอบหรือทุจริต โดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้งรอบใหม่

๓) การให้อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติทางตรง (Direct Legislation) คือ การให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรงด้วยการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านผู้แทน เช่น การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง ทั้งการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนเข้าชื่อกันแล้วเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะรับหรือปฏิเสธ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของผู้แทน การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม (Initiatives) คือ การเข้าชื่อร่วมกันของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และอาจมีกลไกเพิ่มเติมในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายที่ไม่เห็นด้วยอาจเข้าชื่ออีกครั้งเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้น^{๑๑} เป็นต้น

^๗ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*, (สมุทรปราการ: บริษัท ฟรินดิง ฮอลล์ จำกัด, ๒๕๕๕), ๒๕.

^๘ ถวิลวดี บุรีกุล, *การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์, ๒๕๕๒), ๘.

^๙ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙), ๒ - ๕.

^{๑๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑), ๒๕.

^{๑๑} ปัทมา สุภกาปัง, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), ๑๕.

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน ประกอบด้วย^{๑๒}

๑) ด้านการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นรูปแบบหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการเลือกตัวแทนเพื่อเข้าเป็นตัวแทนในการกำหนดนโยบายและการบริหาร รวมทั้งการใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๒) การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมีส่วนสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งในระบอบประชาธิปไตย เช่น การเข้าร่วมประชุม หรือการการแสดงออกในการรณรงค์การเลือกตั้ง รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น

๓) การสื่อสารทางการเมือง เป็นการติดตามข่าวสารทางการเมือง การส่งข่าวสาร แสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมือง หรือการส่งคำคัดค้านไปให้แก่ผู้นำทางการเมือง การร่วมอภิปรายทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองให้แก่ผู้ร่วมอาศัยในชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ ดังนี้^{๑๓}

๑) การให้ข้อมูล เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับดังกล่าวต้องมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึง และต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง เหมาะสมหรือทันต่อเหตุการณ์ และมีภาษาที่เข้าใจง่าย สามารถเข้าถึงได้ง่าย

๒) การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

๓) การปรึกษาหารือ เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

๔) การวางแผนร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

^{๑๒} สุเนตร ธนศิลป์พิชิต, ณัฐมณฑลกันต์ ไชยวิมลสิริ, และ ไพฑูรย์ มาเมือง, “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เหมาะสม,” *วารสารชัยภูมิปริทรรศน์* ๑, ๑.๑ (มกราคม – เมษายน ๒๕๖๑): ๒๐-๒๑.

^{๑๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*, ๒๙-๓๐.

๕) ร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๖) การควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ซึ่งการลงประชามติจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติ และการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด

ข้อดี ข้อเสีย ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ข้อดี

๑) ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมในการกระทำการใด ๆ อันไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคม และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

๒) การดำเนินงานของผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถถูกตรวจสอบได้จากประชาชน ทำให้การดำเนินงานใด ๆ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศหรือประชาชน โดยส่วนรวมเป็นสำคัญ

๓) ประเทศมีความเจริญมั่นคง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและยอมรับในกฎระเบียบที่ตนกำหนดขึ้น

ข้อเสีย

๑) การจัดสรรผลประโยชน์ให้ตรงกับความต้องการหรือตอบสนองประชาชนทุกคน และให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการได้ยาก

๒) การจัดการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนจากประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินการสูง

๓) การตัดสินใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจและขั้นตอนการดำเนินการ

ดังนั้น เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ๕ ประการ^{๑๔} ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย สามารถอธิบายได้ดังนี้

๑) หลักอำนาจอธิปไตย

ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกด้วยการใช้อำนาจในกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึง ในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน

^{๑๔} พนารัตน์ มาศฉมาดล, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๕), ๒๒๑ - ๒๒๓.

ประเทศไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓^{๑๕} โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒) หลักสิทธิและเสรีภาพ

ประชาชนทุกคนสามารถกระทำ หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ตนต้องการ โดยไม่ไปละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อย ของสังคมและความมั่นคงของประเทศ

ประเทศไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕^{๑๖} โดยกำหนดว่า นอกจากสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติคุ้มครองไว้ใน รัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนมีสิทธิกระทำการนั้นได้หากไม่ได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือใน กฎหมายอื่น ตามเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

๓) หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุผล เพราะชาติกำเนิด ศาสนา อาชีพ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาค ของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^{๑๗} โดยกำหนดให้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความ คุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

๔) หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นการใช้อำนาจโดยชอบตามที่บทบัญญัติ ของกฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมายได้

๕. หลักการเคารพเสียงข้างมาก

หลักการเคารพเสียงข้างมากต้องใช้ควบคู่ไปกับการเคารพเสียงข้างน้อย การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อ เรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อน ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเสียงข้างน้อยด้วย

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๓, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๓.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕, ๒๓.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔, ๑๔.

นอกจากนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ต้องมีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้^{๑๘}

๑) สร้างหลักประกันเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นการมีส่วนร่วมที่มีคุณค่า และมีความหมายอย่างแท้จริง

๒) การขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงระดับการตัดสินใจในร่างกฎหมาย โดยบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงประเภทของกฎหมาย ที่ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วยการออกเสียงประชามติ

๒.๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติ เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในมาตรา ๑๖๓ และมาตรา ๒๙๑ ดังนี้

มาตรา ๑๖๓^{๑๙} กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ต้องจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ โดยหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทย ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน สิทธิในการได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ

นอกจากนี้ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมีสิทธิและเสรีภาพในส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพ ในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชน สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

^{๑๘} ปัทมา สุปก่าปัง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการ นิติบัญญัติ : บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.”, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘), ๘๐ – ๒๐๓.

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, มาตรา ๑๖๓, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๖๑.

บทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่ แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายด้านศาสนาสังคมการสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพยากรพลังงาน และพลังงาน แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๒๙๑^{๒๐} กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในมาตรา มาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ดังนี้

มาตรา ๑๓๓ (๓)^{๒๑} กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเป็นไปตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการให้ “อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สามารถทำได้และได้รับการคุ้มครอง” และได้กำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพตามหลักสากล (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ไว้ ๓ ข้อ^{๒๒} คือ ต้องไม่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ต้องไม่กระทบความสงบเรียบร้อย และต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของคนอื่น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๐, ๑๑๗.

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๓๓ (๓), ๓๘.

^{๒๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒), ๓๕.

บทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ การบัญญัติหมวดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง เช่น รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เป็นต้น หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตามเร่งรัด หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ^{๒๓}

มาตรา ๒๕๖ (๑)^{๒๔} กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกำหนด

การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม

มาตรา ๒๕๘ ค. (๔)^{๒๕} กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

การกำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อรัฐธรรมนูญยกเลิกทำให้บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แก่ จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อ

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, ๗๔-๙๓.

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๒๕๖ (๑), ๗๖.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๘ ค. (๔), ๗๘.

ร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ซึ่งจำนวนดังกล่าวเป็นที่จำนวนมากเกินไปและเป็นอุปสรรคต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านในการยกร่าง ตลอดจนการรวบรวมเอกสารต้องยื่นรายชื่อพร้อมเอกสารประกอบ คือ สำเนาบัตร ประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้ปรับลดจำนวน ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจาก ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๑๐,๐๐๐ คน และเพิ่มเติมให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ รวมถึงการให้ สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าร่วมเป็นกรรมการจำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. ๒๕๕๖ มีสาระสำคัญ สรุปพอสังเขปได้ ดังนี้

(๑) เงื่อนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยประชาชน ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

(๑.๑) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ใน วันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิ เลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๑.๒) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องเป็นร่าง พระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๑.๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติที่ชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่า มีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

(๒) จำนวนผู้ริเริ่มในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ

(๓) เอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้ประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายใด และสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีชื่อตัวและชื่อสกุล หมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ลงลายมือชื่อ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่น

(๔) กลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย และรวบรวมรายชื่อ

หากผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ให้สำนักงานนั้นดำเนินการให้ตามสมควรแก่กรณีโดยไม่ซ้ำอีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

(๕) การตรวจสอบคัดค้านรายชื่อ

เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย หากปรากฏว่ามีชื่อผู้ใดเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ได้รับร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

(๖) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีสำเนาร่างกฎหมายบันทึกประกอบ และเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พร้อมด้วยสำเนาบัตรประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๗) บทกำหนดโทษ

(๗.๑) ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(๗.๑.๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๗.๑.๒) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๗.๒) การลงลายมือชื่อปลอม

ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้าง ลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๓๓ (๓) ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๒๕๖ (๑) ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิในการเสนอยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย มาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ได้กำหนดไว้ว่าให้จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย กอปรกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ ๖ ได้กำหนดให้ มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่ง คือ มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนมีกลไกหรือหน่วยงานทำหน้าที่เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภา เป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จากความสำคัญดังกล่าวและจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เนื่องจากบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยสามารถสรุปหลักการและเหตุผล รวมถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้ดังนี้

(๑) หลักการและเหตุผล

หลักการ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อกฎหมาย

เหตุผล โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(๒) เจเนอซีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยประชาชน ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดเจเนอซีที่สำคัญ ดังนี้

(๒.๑) ผู้ที่มีสิทธิเสนอกฎหมายต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอกฎหมาย และมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๒.๒) การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒.๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติบันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

(๓) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๓.๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมเสนอกฎหมายให้ครบจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน หรือ ๕๐,๐๐๐ คน แล้วแต่กรณี โดยสามารถเชิญชวนได้ ๒ วิธี คือ^{๒๖}

(๓.๑.๑) การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อ เสนอร่างกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความ ที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน

(๓.๑.๒) การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การกำหนด วิธีการในการเชิญชวนผ่านช่องทางดังกล่าว เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถ ดำเนินการได้ง่ายและสะดวก อีกทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบ ความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้กระทำโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

(๔) กลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายและเชิญชวน ให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย ดังนี้

(๔.๑) การจัดทำร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พร้อมเอกสารประกอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดได้

(๔.๒) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อ ในการเสนอกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา เมื่อสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุน และช่วยเหลือด้วยก็ได้

^{๒๖} วนิดา แสงสารพันธ์, การวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. , (กรุงเทพฯ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า : ๒๕๖๓), ๒-๓.

(๕) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณา

ของรัฐสภา

เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายพร้อมทั้งรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้เชิญชวนมีหน้าที่ต้องทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสาร หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติและจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน กรณีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ส่งคำรับรองมาภายในเวลา ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก่อนดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

(๖) การตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว มีหลักฐานแสดงว่าลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นลายมือชื่อปลอมไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ถ้าผู้เชิญชวนไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งยุติเรื่องและส่งเรื่องคืนผู้เชิญชวนและดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อต่อไป

ในกรณีที่ผู้เชิญชวนสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย และเมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปได้

การถอนการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากที่ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หรือผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

(๗) บทลงโทษฐานปลอมลายมือชื่อ

ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง

(๘) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎร

สิ้นสุดลง

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๙) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและต้องตกไปเพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป

๒.๓ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ

๒.๓.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในระดับประเทศหรือระดับรัฐบาลกลาง แต่ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ในระดับมลรัฐ^{๒๗} แต่ละมลรัฐจะให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกัน บางมลรัฐให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือบางมลรัฐให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น หรือบางมลรัฐให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)^{๒๘} โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๗๗๔ ที่มลรัฐ Massachusetts โดยการลงประชามติรับรัฐธรรมนูญของรัฐในปีคริสต์ศักราช ๑๘๙๗ มลรัฐ Nebraska เป็นมลรัฐแรกที่อนุญาตให้เมืองต่าง ๆ สามารถกำหนดเรื่องการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการลงประชามติไว้ในกฎบัตรของเมืองได้ ต่อมาในปีคริสต์ศักราช ๑๘๙๘

^{๒๗} Izabela Krasnicka, “Mechanisms of Direct Democracy in the United States. The Case of Same-Sex Marriages under the Popular Vote in California,” *Bialostockie Studia Prawnicze*, vol.24 (nr 1 2019): 30.

^{๒๘} สิทธิกร ศักดิ์แสง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ศึกษากรณีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐,” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* ๓, ฉ.๑ (มกราคม – มิถุนายน ๒๕๕๙): ๘๒-๘๓.

มลรัฐ South Dakota เป็นรัฐแรกที่มีการรับรองเรื่องการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ โดยได้นำรัฐธรรมนูญปี ๑๘๔๘ ของสมาพันธรัฐสวิสมาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่มลรัฐ Oklahoma เป็นรัฐแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการลงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๙๐๗ และในปีคริสต์ศักราช ๑๙๙๒ มลรัฐ Mississippi เป็นรัฐสุดท้ายที่รับหลักการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยรวมแล้วมีรัฐที่รับหลักการเรื่องการริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้ทั้งหมด ๒๔ มลรัฐ และ ๑ การปกครอง จากทั้งหมด ๕๐ มลรัฐ^{๒๙} การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้^{๓๐}

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑.๑) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว เพื่อป้องกันการโกงการเลือกตั้ง โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดคุณสมบัติของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่แตกต่างกัน บางมลรัฐต้องลงทะเบียนด้วยตนเองหรือบางมลรัฐสามารถลงทะเบียนทางไปรษณีย์ได้ และบางมลรัฐไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด

๑.๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดจำนวนของประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกันไป ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ เช่น การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ มลรัฐ Missouri การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๘ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ เป็นต้น

๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oregon มลรัฐ California ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitution Initiative) มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Washington มลรัฐ Ohio มลรัฐ California ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative) เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ ร่างกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ

การริเริ่มเป็นกลไกสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการเสนอกฎหมาย โดยการริเริ่มในสหรัฐอเมริกาจะแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ การริเริ่มโดยตรง (Direct Initiatives) เป็นรูปแบบการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่มีการลงคะแนนเสียงประชามติจากประชาชนโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๒๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, ๕๗.

^{๓๐} วนิดา แสงสารพันธ์, *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๘), ๖๘-๘๒.

กล่าวคือ หากร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ก็จะทำให้ประชาชนพิจารณาลงมติและต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากคะแนนเสียงข้างมากของผู้ลงคะแนนทั้งหมด จากนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบแล้วจะประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติ^{๓๑} และการริเริ่มโดยอ้อม (Indirect Initiatives) เป็นรูปแบบการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติก่อน จากนั้นจึงให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติ^{๓๒} กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายด้วยตนเอง หากสภานิติบัญญัติไม่เห็นด้วยหรือปฏิเสธหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา ร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับใช้จนกว่าจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบอีกครั้ง^{๓๓}

๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ มีหลักเกณฑ์และวิธีเดียวกัน คือ ประชาชนผู้ริเริ่มที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายต้องยื่นข้อความที่ต้องการแก้ไขและนำเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐหรือเสนอต่อเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด โดยข้อความที่เสนอนั้นต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย จากนั้นผู้ริเริ่มสามารถประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนองานของตน โดยต้องให้ได้จำนวนครบตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น รัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องมีลายมือชื่อผู้เสนอกฎหมายอย่างน้อย ๘ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งก่อน การเสนอกฎหมายของมลรัฐต้องมีลายมือชื่อผู้เสนอกฎหมายอย่างน้อย ๕ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่ารัฐครั้งก่อน เป็นต้น^{๓๔} สำหรับระยะเวลาในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะต้องยื่นต่อสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐนั้น ในส่วนของการรวบรวมรายชื่อของผู้สนับสนุนข้อเสนอนั้น กฎหมายของแต่ละมลรัฐมีการกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกัน เช่น ๑ ปี ๒ ปี หรือไม่กำหนดระยะเวลา เป็นต้น

๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

ข้อเสนอมที่มีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้การสนับสนุนครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องส่งข้อเสนอนั้นไปยังเจ้าหน้าที่ของมลรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งรวมถึงอัยการของมลรัฐ หัวหน้าส่วนราชการของมลรัฐ โดยการตรวจสอบนี้

^{๓๑} Alexander J.Bott, *Handbook of the United States Election Law and Practices : Political Rights*, (Greenwood, 1990), 279.

^{๓๒} Izabela Krasnicka, *Mechanisms of Direct Democracy in the United States. The Case of Same-Sex Marriages under the Popular Vote in California*, 29-30.

^{๓๓} Alexander J.Bott, *Handbook of the United States Election Law and Practices : Political Rights*, 280.

^{๓๔} *Ibid.*, 33.

จะเป็นการตรวจสอบว่าข้อเสนอของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่ขัดรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือไม่ หากมีเนื้อหาขัดรัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนด ผู้ริเริ่มต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจากนั้นจะนำข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐทำการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขนั้นอีกครั้ง เมื่อข้อเสนอของประชาชนดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนและได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนสามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้^{๓๕}

หลังจากที่แต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้มีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วพบว่า เรื่องที่ถูกเสนอมากเป็น ๕ อันดับแรก จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ^{๓๖}

(๑) ภาษี

(๒) การบริหารของรัฐบาล ในสมัยก่อนจะเน้นในเรื่องของการตั้งเขตปกครอง (County) ข้อกำหนดเรื่องคณะกรรมการและค่าตอบแทน รวมถึงเรื่องอื่น ๆ เช่น การอนุญาตให้เปิดโรงภาพยนตร์ในวันอาทิตย์ เป็นต้น

(๓) แอลกอฮอล์ เช่น ออกข้อบังคับเกี่ยวกับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และการออกไปอนุญาต

(๔) การปฏิรูปการศึกษา เช่น กองทุนการศึกษา หลักสูตรการเรียน นโยบายของโรงเรียน และความขัดแย้งกันทางสังคม เป็นต้น

(๕) การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม เช่น การควบคุมการเติบโต กฎหมายการใช้ที่ดิน ร่างกฎหมายเรื่องขวด (bottle bills) เป็นต้น

๒.๓.๒ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธรัฐสวิส

สมาพันธรัฐสวิสปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วย ๒๖ มลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญและรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองโดยมีอิสระจากการบริหารราชการของส่วนกลาง การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นพัฒนาการที่ต่อเนื่องมาจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงและแสดงประชามติในมลรัฐต่าง ๆ โดยในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ ยอมรับประเพณีที่จะต้องนำรัฐธรรมนูญของมลรัฐมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ต่อมาจึงได้ขยายครอบคลุมมาถึงการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารของมลรัฐด้วย และได้ขยายขอบเขตของการให้สิทธินั้นในการริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐในเวลาต่อมา^{๓๗} สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแต่ละมลรัฐของสมาพันธรัฐสวิสนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

^{๓๕} สิทธิกร ศักดิ์แสง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ศึกษากรณีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐,” ๘๘-๙๑.

^{๓๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙), ๕๙.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, ๘๐.

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑.๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ และต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

๑.๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จะต้องมีการลงประชามติและต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ของรัฐสภาและในระดับมลรัฐ การเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และร่างกฎหมายต้องผ่านการลงประชามติและต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ของรัฐสภาและในระดับมลรัฐ การเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไปเช่นกัน จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิส ให้สิทธิประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิส จะเริ่มขึ้นเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน ๗ คน ยื่นคำร้องเพื่อเสนอร่างกฎหมาย พร้อมทั้งบรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนร่างกฎหมายที่เสนอให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายที่กำหนด โดยการรวบรวมรายชื่อต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๘ เดือน และต้องนำคำร้องพร้อมทั้งลายมือชื่อของผู้สนับสนุนยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป^{๓๔} โดยมีวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละประเภท ดังนี้

๓.๑) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้

๒ กรณี คือ^{๓๕}

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) เริ่มจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวน ๗ คน ซึ่งเป็นผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าชื่อยื่นคำร้องพร้อมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา โดยผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ครบ ๑๐๐,๐๐๐ คน ภายใน

^{๓๔} สตีทริกร คักดีแสง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ศึกษากรณีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐,” ๙๖.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, ๙๔-๙๕.

ระยะเวลา ๑๘ เดือน แล้วนำมายื่นต่อรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนต่อไป โดยที่รัฐสภาไม่สามารถเปลี่ยนแปลง แก้ไข ข้อความใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนได้

หากประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาดำเนินการดูแลจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั่วประเทศ และครั้งที่สองต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐทั้งหมด ทั้งนี้ รัฐสภาหรือรัฐบาลสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเองมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้เช่นกัน

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน (Partial Revision)

การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน (Partial Revision) ประชาชนสามารถเสนอได้ ๒ รูปแบบ คือ

(๒.๑) การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (Formulated Initiative) ผู้ริเริ่มจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอได้ แต่สามารถเสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณาควบคู่กันในการออกเสียงประชามติในเบื้องต้น

(๒.๒) การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ผู้ริเริ่มไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เขียนบรรยายว่าต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะข้อเสนอกว้าง ๆ และนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและรัฐสภาต้องดำเนินการกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของประชาชน อีกทั้งก่อนมีการประกาศใช้ต้องให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote)

๓.๒) การเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

การเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ทุกมลรัฐของสมาพันธรัฐสวิส ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ซึ่งวิธีการและเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐสภาจะมีการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ๓ วิธี ดังนี้^{๔๐}

^{๔๐} วนิตา แสงสารพันธ์, *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, ๓๗.

๔.๑) การยอมรับข้อเสนอทั้งหมดของประชาชน

การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนหากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประชาชน รัฐสภานำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณา ซึ่งก่อนจะมีการประกาศใช้จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้

๔.๒) การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด

การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชน หากรัฐสภาปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด รัฐสภาจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน หากประชาชนเห็นชอบกับร่างกฎหมาย รัฐสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว และก่อนประกาศใช้ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

๔.๓) การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชนเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติแบบคู่ (Dual Vote) โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงว่าเห็นด้วยกับร่างกฎหมายเดิมที่ประชาชนเสนอหรือร่างกฎหมายที่รัฐสภาเสนอเป็นทางเลือก^{๔๑} หากประชาชนเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด รัฐสภาต้องพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายนั้น และก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายจะต้องนำร่างกฎหมายที่แก้ไขแล้วให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง^{๔๒}

ระบบประชาธิปไตยทางตรงของสมาพันธรัฐสวิส ประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงจะแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ตามระดับความสม่ำเสมอและความถี่ในการเข้าร่วมลงคะแนนเสียง ดังนี้^{๔๓}

๑. ผู้ลงคะแนนประจำ (Regular Voters) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงเกือบทุกครั้งทั้งการลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับประชามติหรือการริเริ่มเสนอกฎหมาย และมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้และมีข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องลงคะแนนเสียง

๒. ผู้ลงคะแนนบางครั้ง (Occasional Participants) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงในบางครั้ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจไม่ติดตามการเมืองอย่างใกล้ชิด แต่จะเข้าร่วมเมื่อรู้สึกว่ามีผลกระทบต่อชีวิตของตนเอง

^{๔๑} Wolf Linder and Sean Mueller, *Swiss Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*, Fourth Edition (London: Palgrave Macmillan, 2021), 121-122

^{๔๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ.... อ.พ. ๒/๒๕๕๑*, สมัยประชุมวิสามัญ ๒๕๕๑, ๔๔-๔๘.

^{๔๓} Linder and Mueller, *Swiss Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*, 141.

๓. ผู้ที่งดเว้นลงคะแนน (Abstentionists) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ค่อยเข้าร่วมลงคะแนนเสียงหรือไม่เคยลงคะแนนเลย ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจรู้สึกว่าการลงคะแนนเสียงไม่มีผลกระทบต่อชีวิตหรือไม่มีความสำคัญ ขาดความสนใจในประเด็นทางการเมืองหรือนโยบายต่าง ๆ

๒.๓.๓ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยระบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยสหพันธรัฐและมลรัฐ ๑๖ มลรัฐ มีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประมุข โดยในระดับมลรัฐต่าง ๆ จะให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งการให้สิทธิดังกล่าวจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑.๑) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในระดับมลรัฐเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ เดือน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลำเนาที่แตกต่างกัน อีกทั้ง ผู้มีสิทธิดังกล่าวต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง

๑.๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ซึ่งบางมลรัฐมีการกำหนดจำนวนที่แน่นอน ขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่น มลรัฐ Baden–Wuerttemberg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๑ ใน ๖ ของประชาชน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ในกรณีที่เป็นการร้องขอให้มีการยุบสภานั้น จะต้องมีประชาชนร่วมกันเข้าชื่ออย่างน้อย ๑๕๐,๐๐๐ คน เป็นต้น

๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มลรัฐต่าง ๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) และบางมลรัฐจะให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตอำนาจทางการเมืองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐสภา โดยแต่ละมลรัฐมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการ รวมถึงข้อจำกัดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกัน

๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบ ดังนี้^{๔๔}

^{๔๔} Rohner Andreas, *Direct Democracy in the German Lander: History, Institutions, and (mal) functions* (Zurich: Centre for Research on Direct Democracy, 2011), 9-17.

๓.๑) Two-Tier Model เป็นรูปแบบการเสนอกฎหมายที่มี ๒ ขั้นตอน ได้แก่

(๑) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายจะต้องยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณา โดยจะต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมกัน และต้องมีการรวบรวมลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนที่แต่ละมลรัฐกำหนด เช่น รัฐ Hesse ประชาชนต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ภายในระยะเวลา ๑๔ วัน รัฐ North Rhine-Westphalia ต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ ๘ เปอร์เซ็นต์ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลา ๘ สัปดาห์ เป็นต้น จากนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนลายมือชื่อ และรูปแบบของคำร้องว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบว่าเนื้อหาของคำร้องต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของรัฐ

(๒) ขั้นตอนการลงประชามติ คำร้องที่ได้รับการอนุมัติแล้วจะให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าเห็นด้วยกับคำร้องนั้นหรือไม่

๓.๒) Three - Tier Model เป็นรูปแบบการเสนอกฎหมายที่มี ๓ ขั้นตอน ได้แก่

(๑) ขั้นตอนการริเริ่มโดยประชาชน หลังจากมีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกเสนอเข้าสู่รัฐสภา

(๒) ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้อง และการอภิปราย ในรัฐสภา ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะถูกตรวจสอบความถูกต้องทั้งรูปแบบและสาระสำคัญ หากผ่านการตรวจสอบแล้วรัฐสภาจะต้องอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐสภาสามารถตัดสินใจได้ ๓ ทางเลือก ได้แก่ เห็นชอบกับร่างกฎหมาย ปฏิเสธร่างกฎหมาย และเสนอทางเลือก โดยเสนอร่างกฎหมายควบคู่ไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน และต้องจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ

(๓) การยื่นคำร้องขอประชามติ หากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนถูกปฏิเสธหรือมีข้อเสนอยก ผู้ริเริ่มจะต้องรวบรวมลายมือชื่อเพิ่มเติม เพื่อให้มีการจัดออกเสียงลงประชามติ ซึ่งจำนวนลายมือชื่อที่ต้องรวบรวมเพิ่มเติมจะแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ

๓.๓) Hybrid Model เป็นการเสนอกฎหมายรูปแบบผสม โดยประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะเริ่มจากการริเริ่มประชามติหรือการยื่นคำร้องประชามติโดยตรง

๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหากชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นจะถูกพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้องของประชาชน ผู้ริเริ่มจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงนามให้การสนับสนุนคำร้องนั้นตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย ๘๐,๐๐๐ คน ซึ่งกระบวนการนี้ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๔ เดือน เป็นต้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เว้นแต่บางมลรัฐที่กำหนดว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนก็ตาม

แม้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมายและประชาชนก็มีการเสนอกฎหมายเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันพบว่าบางมลรัฐได้มีการจำกัดสิทธิบางประการในการเข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) กล่าวคือในบางมลรัฐ อาทิ มลรัฐ Thuringen มลรัฐ Sachsen มีข้อจำกัดว่าประชาชนไม่สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเด็นได้ เช่น ประเด็นที่จะกระทบต่อเรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความเป็นนิติรัฐ และเรื่องความผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของอำนาจรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ในแต่ละมลรัฐมีข้อจำกัดว่าประชาชนไม่สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายในบางประเด็นได้ เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะไม่ใช้กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของมลรัฐ Brandenburg และมลรัฐ Sachsen กำหนดว่าประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นว่าด้วยงบประมาณกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้รวมถึงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมลรัฐ เป็นต้น ซึ่งจากข้อจำกัดบางประการดังกล่าว ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

๒.๓.๔ การเสนอกฎหมายของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ อำนาจอธิปไตย (รัฐสภา) อำนาจบริหาร (รัฐบาล) และอำนาจตุลาการ (ศาล) ซึ่งการตรากฎหมาย การใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า “หลักนิติธรรม” (The rule of law)^{๔๔} โดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักรเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาสมาชิกและสภาขุนนาง ทั้งสองสภามีภารกิจที่คล้ายกัน คือ การตรากฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและอภิปรายเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศ สภาสมาชิกทำหน้าที่ตรากฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของประเทศ

นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยถือหลักว่าอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย

^{๔๔} ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “หลักการร่างกฎหมายลำดับสำรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา” (หลักสูตรนักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ ๑๒ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๓), ๒๑.

โดยการตราพระราชบัญญัติเริ่มต้นจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติและมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยกันสามวาระ เมื่อผ่านความเห็นชอบทั้งสองสภาแล้วก็นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงเห็นชอบและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ประเภทของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภามี ๓ ประเภท ดังนี้^{๔๖}

๑) ร่างพระราชบัญญัติมหาชนหรือร่างกฎหมายสาธารณะ (Public Bill)

ร่างพระราชบัญญัติมหาชน คือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจะมีผลต่อสาธารณะหรือประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เช่น การปฏิรูปนโยบายด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพ หรือการเก็บภาษี เป็นต้น ซึ่งการตราพระราชบัญญัติมหาชน มีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่มีการอภิปราย

ขั้นตอนที่ ๒ การอภิปรายโดยทั่วไปเพื่อลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติ หากมีมติรับร่างพระราชบัญญัติ จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา หากมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันตกไป

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นสุดท้ายในสภาสามัญเพื่อลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติมหาชนนั้น หากสภาสามัญให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านขั้นตอนที่ ๓ ของสภาสามัญแล้วจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง หากสภาขุนนางพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระราชทานความเห็นชอบ ถ้าสภาขุนนางพิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนแก่สภาสามัญ

๒) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill)

ร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือ ร่างกฎหมายที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป เช่น องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น และผู้เสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ได้แก่ องค์กรต่าง ๆ หน่วยงานท้องถิ่น หรือบริษัทเอกชน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนจึงต้องนำเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือที่มีประโยชน์ได้เสียสามารถคัดค้านหรือโต้แย้งได้ รวมทั้งสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐสภาเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติเอกชนมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสำนักพระราชบัญญัติเอกชน

ขั้นตอนที่ ๒ การตีพิมพ์ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนรับทราบ

ขั้นตอนที่ ๓ การโต้แย้งหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาของคณะกรรมการ การโต้แย้งหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติที่มีการเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา

^{๔๖} Jess Sargeant and Jack Pannell, *The legislative process: How to empower parliament*, (London: Institute for Government, 2022), 23.

(London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หากมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโต้แย้งหรือคัดค้าน จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการการพระราชบัญญัติเอกชนพิจารณาแต่ถ้าไม่มีการคัดค้าน หรือโต้แย้งก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนที่ ๔ การพิจารณาของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว จะส่งให้สภาสามัญพิจารณา หากมีมติเห็นชอบก็จะส่งพระราชบัญญัตินั้นให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป

๓) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill)

ร่างพระราชบัญญัติไฮบริดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะผสมระหว่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน กล่าวคือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อประชาชนโดยทั่วไปและในขณะเดียวกันก็มีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเช่นกัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเสนอโดยรัฐบาลเท่านั้น หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสามารถยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านหรือโต้แย้งให้มีการพิจารณาทบทวนได้ ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยการตราพระราชบัญญัติไฮบริดมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชนจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นพระราชบัญญัติไฮบริดหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติไฮบริด หน่วยงานดังกล่าวจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่ ๒ การพิจารณาชั้นคณะกรรมการ คณะกรรมการกลั่นกรองจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติไฮบริด เมื่อพิจารณาแก้ไขเรียบร้อยแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณา

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาชั้นกรรมการเรียบร้อยแล้ว จะส่งให้สภาสามัญพิจารณาหากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป

๒.๓.๕ การเสนอกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือสภาไดเอท (The Imperial Diet) ประกอบด้วยสองสภา^{๔๗} คือ สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Councilors) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)^{๔๘} โดยสภาสูงมีสมาชิกทั้งหมด ๒๔๕ คน ดำรงตำแหน่งวาระ ๖ ปี แบ่งออกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง (Plural-Seat Constituencies) จำนวน ๑๔๗ คน และระบบสัดส่วน (Proportional Representation) จำนวน ๙๘ คน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมด ๔๖๕ คน ดำรงตำแหน่งวาระ ๔ ปี แบ่งออกเป็นสมาชิกที่มาจาก

^{๔๗} ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, “วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ ๒ อานาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย,” *หน้าต่างโลก: The Knowledge Windows* (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๐): ๑๗๖.

^{๔๘} เจนจิตต์ วรนิติโกศล, *รัฐสภาญี่ปุ่น The Parliament of Japan*, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๘), ๑๗.

การเลือกตั้งแบบเขต (Single-Seat Constituencies) จำนวน ๒๘๙ คน และระบบสัดส่วน (Proportional Representation) จำนวน ๑๗๖ คน^{๔๙} โดยสภาไดเอทหรือรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมาย โดยการเสนอร่างกฎหมายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐ คนขึ้นไป และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๐ คนขึ้นไป หากเป็นร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน จำนวนจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐ คนขึ้นไป และ ๕๐ คนขึ้นไปตามลำดับ^{๕๐}

๑) ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่นมีขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนี้^{๕๑}

ขั้นตอนที่ ๑ การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายจะเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกวุฒิสภาอาจยื่นเสนอผ่านคณะกรรมการที่ตนสังกัดอยู่ได้ หากคณะกรรมการเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นต่อสภาในนามของประธานคณะกรรมการ ซึ่งหากยื่นร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุน ส่วนการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้พิจารณาก่อนกรอว่าร่างกฎหมายนั้นมีความประสงค์จะให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด จากนั้นจะส่งร่างกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติสนับสนุน หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ นายรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ ๒ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการจะมีการสอบถามข้อมูลและการชี้แจงจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา จากนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจะถูกนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้ว จะส่งร่างดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น โดยจะต้องมีเสียงสนับสนุนเกินครึ่งขึ้นไป กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันประธานสภาผู้แทนราษฎรจะออกคะแนนเสียงเพื่อหาข้อยุติ

ขั้นตอนที่ ๔ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณารับรองสนับสนุนอีกครั้งหนึ่ง หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือรับเรื่องแล้ว พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ก็ให้ถือว่ามีมติไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว และให้ส่งกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาใหม่ หากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นครั้งที่สองด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการเห็นชอบจากทั้งสองสภาและมีผลบังคับใช้ได้

^{๔๙} Enrico D'Ambrogio, "Japan's Parliament and other political institutions," *European Parliamentary Research Service*, (December 2020): 7.

^{๕๐} Ibid., 10.

^{๕๑} อธิปัติย์ บำรุง, "ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา," *วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา* ๒, ๑.๑ (มกราคม ๒๕๒๘):

๒) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้ที่เสนอกฎหมายต่อรัฐสภามีเพียงสมาชิกของรัฐสภาเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้^{๕๒}

๒.๑) โครงสร้างอำนาจนิติบัญญัติในประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๔๑ กำหนดว่า “อำนาจนิติบัญญัติสูงสุดเป็นของรัฐสภา” ดังนั้น การเสนอกฎหมายและการพิจารณากฎหมาย รวมถึงการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันจึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หากร่างกฎหมายใดที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประชาชนแต่ไม่ได้รับมติเห็นชอบจากเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภา ก็อาจจะส่งผลต่อประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นได้

๒.๒) บทบาทของสภาสูงหรือวุฒิสภา

สภาสูงหรือวุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีสมาชิกของสภาสูงจะมาจากตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากอาชีพหรือภูมิภาคต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การขยายตัวของชุมชนเมือง ทำให้จำนวนประชากรในชนบทลดลง เป็นต้น ส่งผลให้การกระจายอำนาจและผู้แทนในสภาสูงไม่มีความหลากหลายเท่าที่ควร สมาชิกสภาสูงมักได้รับอิทธิพลจากพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

๒.๔ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๔.๑ เอกสารวิชาการ วารสารวิชาการ และบทความวิชาการ

๑) จเร พันธุ์เปรื่อง ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และการตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องกระทำ ดังนี้

(๒.๑) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๓ (๓) และญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ รวมทั้งกำหนดให้กรณีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ ต้องแต่งตั้งผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมดตามมาตรา ๑๒๘ วรรคสอง

^{๕๒} Tsuji Yuichiro, “Law Making Power in Japan-Legislative Assessment in Japan,” *SSRN Electronic Journal (January 2016)*, 174-183.

(๒.๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ริเริ่มยื่นความประสงค์ต่อประธานรัฐสภาพร้อมร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา บันทึกลักการและเหตุผลประกอบการเสนอการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยยกร่างกฎหมายพร้อมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

(๒.๓) กรณีที่ประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วเห็นว่า เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดผู้ริเริ่มสามารถสำเนาร่างกฎหมายนั้นไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงลายมือชื่อเข้าร่วมเสนอกฎหมายต่อไป

(๒.๔) เมื่อผู้ริเริ่มได้ทำการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว สามารถยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยสำเนาร่างกฎหมายและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และบัญชีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่เกิน ๖๐ คน

(๒.๕) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรกระทำเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ และวาระที่ ๓ เป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่โดยไม่มีการอภิปราย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

(๒.๖) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

นอกจากนี้ พบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้ ๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในอดีตผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิสระในการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยไม่ต้องแจ้งหน่วยงานใดก่อน และไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่สนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายล่าช้า ลื่นเป็ลือง และขาดประสิทธิภาพ ๒) ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน ๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนและอยู่ระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดนั้นมักมีหลักการเหมือนหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรล่าช้ากว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

จากปัญหา อุปสรรคข้างต้นผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และรัฐสภาสามารถพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้องรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ได้แก่ ๑) ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานสนับสนุน ๒) ควรย่นระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหากรณีคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติก่อนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะรวบรวมรายชื่อได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ๓) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในวาระที่สอง ควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งตัวแทนเป็นกรรมการได้ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ควรให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อร่วมเป็นกรรมการด้วย ๔) กรณีคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแล้วควรมีการกำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้การพิจารณาในวาระที่สองต้องใช้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และ ๕) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ควรวางแผนทางให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป^{๕๓}

๒) ปัทมา สุปก่าปิง ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. พบว่า ในทางปฏิบัติยังคงมีเงื่อนไขและข้อจำกัดการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่อาจทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และมีความหมายอย่างแท้จริง เนื่องจากมีธรรมเนียมและแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

(๑) การที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกอบร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้องใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา การอภิปราย และการแปรญัตติโดยสมาชิกหรือกรรมการเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างกฎหมายหรือเนื้อหาสาระ ทำให้เจตนารมณ์หรือหลักการของร่างกฎหมายไม่เป็นไปตามที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้น เป็นไปได้อย่างยากลำบาก

(๒) สัดส่วนกรรมการวิสามัญจากผู้แทนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ นั้น หากมีประชาชนเสนอร่างกฎหมายเดียวกันหลายฉบับ สัดส่วนกรรมการจะต้องแบ่งสรรกันระหว่างผู้แทนร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้ง ๆ ที่ในเนื้อหาสาระหรือเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายของประชาชนแต่ละฉบับอาจแตกต่างกัน

^{๕๓} จเร พันธุ์เปรื่อง, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี* ๘, ฉ. ๒ (กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๖๒): ๒๖-๓๗.

(๓) ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน กรณีวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว แต่ละสภาสามารถตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายขาดโอกาสที่จะให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจากปัญหา อุปสรรคข้างต้นผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

(๑) ควรมีการกำหนดมาตรการที่ทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในกรอบเวลาที่กำหนด หากประชาชนได้ดำเนินการอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว

(๒) สร้างหลักประกันเพื่อทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นการมีส่วนร่วมที่มีคุณค่าและมีความหมายอย่างแท้จริง

(๓) ควรมีการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงระดับการตัดสินใจในร่างกฎหมาย โดยบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วยการออกเสียงประชามติ^{๕๔}

๓) พนารัตน์ มาศอมมาตล ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่าหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ขั้นตอนแรก ผู้ริเริ่ม จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จัดทำหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบและให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบหลักการ และเนื้อหาของร่างกฎหมาย และแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบภายใน ๑๕ วัน

ขั้นตอนที่สอง ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐ คน

ขั้นตอนที่สาม ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา พร้อมสำเนาร่างพระราชบัญญัติ เอกสารการลงลายมือชื่อพร้อมสำเนาบัตร และรายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน ๖๐ คน

^{๕๔} ปัทมา สุขกำปัง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ: บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ., (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘), ๘๐-๒๐๓.

ขั้นตอนที่สี่ ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อมีจำนวนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วน เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

(๒) หลักการเข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๒.๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต้องแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนและเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีเอกสารประกอบ ได้แก่

(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(๒.๒) กรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

(๒.๓) การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

(๓) การให้การสนับสนุนจากภาครัฐ

ผู้ริเริ่มอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติให้ได้ อีกทั้ง ในการดำเนินการชื่อเสนอกฎหมายอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้

(๔) บทกำหนดโทษ

ผู้ที่ลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง จะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือ ปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากมีการกระทำเพื่อหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อหรือใช้อิทธิพลคุกคาม หรือกระทำการเพื่อให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้มีการลงชื่อหรือ ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท^{๕๕}

๔) จุฬารัตน์ จำปาทอง ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และหลักเกณฑ์การเข้าชื่อ เสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๒) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกฎหมายที่จะเสนอต้องเป็นไปตามหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาว ไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

(๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการ เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลง การปกครองมิได้

(๔) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด

(๕) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖
(๕.๑) การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมี ผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ พร้อมด้วยเอกสาร คือ ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบ ได้แก่ (๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และ (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถ แสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

^{๕๕} พนารัตน์ มาศฉมาดล, “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๘, https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย_พ.ศ._2556.

ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน อีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๕.๒) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

เมื่อได้รับคำร้องขอเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้อง และครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อไม่ครบตามจำนวนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วน หากถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ริเริ่มรายชื่อนั้นด้วย

จากหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และไม่มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย จึงควรมีการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. เพื่อให้มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้มีความเหมาะสมและไม่สร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป ตลอดจนมีเครื่องมือหรือกลไกที่จะช่วยสนับสนุนให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น^{๕๖}

๒.๔.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑) จิรัฏฐ์ ธนิกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และวิธีวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา ควบคู่กับการสัมภาษณ์

^{๕๖} จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐,” *บทความวิชาการ* ๑๐, ๑.๐๖ (มีนาคม ๒๕๖๓): ๘-๑๓.

เจาะลึกจากประชาชนซึ่งเคยมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้เคยมีส่วนร่วมในการพิจารณา ร่างกฎหมาย ผู้วิจัยมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาของมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

จากการวิจัย พบว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภา มากจนเกินสมควร กล่าวคือ ประธานรัฐสภามีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณา รับรองหรือไม่รับรองความสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องทาง ในการประวิงเวลาของฝ่ายการเมืองได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาของต่างประเทศที่การพิจารณานั้น เป็นของทั้งรัฐสภา และยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนสามารถเข้าร่วมการพิจารณาได้ ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ ไม่ได้บัญญัติกรอบเวลาให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ประชาชนเสนอ อีกทั้งยังไม่มีบทบังคับว่าจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ย่อมทำให้ รัฐสภานั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาหรือเพิกเฉยต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาได้

ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เช่น บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ควรมีการกำหนดกรอบเวลาดำเนินการแก้ไขความบกพร่องของเอกสาร ต่าง ๆ ให้ชัดเจน และในมาตรา ๑๑ ควรกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการให้ประธานรัฐสภาเสนอร่าง พระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา เป็นต้น^{๕๗}

๒) นิยม เวชกามา ได้ศึกษาเรื่อง “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวสกลนครตามแนวพุทธจิตวิทยา” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ ๑) วิเคราะห์หลักพุทธธรรมและหลักจิตวิทยาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยของประชาชนชาวสกลนคร ๒) สังเคราะห์หลักพุทธธรรมและหลักจิตวิทยาเกี่ยวกับ แนวทางการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน ชาวสกลนคร และ ๓) นำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ของประชาชนชาวสกลนครตามหลักพุทธจิตวิทยา การวิจัยเป็นแบบวิธีผสมระหว่างการวิจัย เชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล จำนวน ๑๗ คน และการสนทนากลุ่ม ส่วนการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๓๙๘ คน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา การวิเคราะห์ข้อมูลเชิง ปริมาณใช้สถิติ จากการวิจัย พบว่า

(๑) การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ประชาชนทำหน้าที่เป็นสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ด้วยตนเอง โดยมีความคิด พุด และทำด้วยเมตตาต่อกัน กระจายผลประโยชน์ ปฏิบัติตามระเบียบวินัยและกฎหมาย รับฟังความคิด เห็นของผู้อื่นและเคารพความคิดที่แตกต่าง การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยอ้อม ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ และบริหารแทนตนผ่านการเลือกตั้งด้วยความรู้ รักสามัคคี ประารถานดีและหวังประโยชน์สุขร่วมกัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน

^{๕๗} จิรัฏฐ์ ธนิกกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๙), ๙๑๐-๙๑๗.

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารในเรื่องสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตและวิถีชีวิตของในตนรูปของภาคพลเมืองหรือผ่านตัวแทนตามหลัก สาราณียธรรม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบถกแถลง เป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตยภาคพลเมืองในรูปของประชาธิปไตยชุมชน ที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดจากข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัว ไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อน และมีความแตกต่างหลากหลายให้มีความ สามีคี่

(๒) แนวทางการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครตามแนวพุทธจิตวิทยาด้านการมีส่วนร่วมโดยตรง ด้านการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ด้านการมีส่วนร่วมแบบมีส่วนร่วม และด้านการมีส่วนร่วมแบบถกแถลง ตั้งอยู่บนหลักเมตตาทายกรรม เมตตาวจีกรรม เมตตามโนกรรม คิดด้วยความปรารถนาดีด้วยกัน กระจายผลประโยชน์หรือทรัพยากรทั่วถึงกัน เคารพระเบียบวินัย กฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน

(๓) การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน ชาวจังหวัดสกลนครโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยมากที่สุด คือ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วม ทางการเมืองโดยตรง ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และน้อยที่สุด คือ ด้านการมี ส่วนร่วมทางการเมืองแบบถกแถลง

(๔) รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของ ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครพิจารณาตามลำดับความต้องการโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยลำดับ ความต้องการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะมีความ ต้องการความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในชุมชน รองลงมา คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะมีความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากคนในหมู่บ้าน และรูปแบบที่น้อยที่สุด คือ การมีส่วน ร่วมทางการเมืองเพราะมีความต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองให้ดีที่สุด

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนให้ประชาชนมีสิทธิ และเสรีภาพในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

(๒) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๒.๑) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จะทำให้การเมืองภาคประชาชนเข้มแข็งจนทำให้ประชาชน สามารถพึ่งพาตนเองได้

(๒.๒) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบตัวแทน ประชาชนเลือกตัวแทนที่มีคุณภาพเข้าไปทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและการใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน

(๒.๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เป็นแกนนำให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย^{๕๘}

๓) ปัจจุบัน เจียมสันดุซงกี ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ให้ทราบถึงข้อจำกัดและข้อบกพร่องตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ๒) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงโดยการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ รวมทั้งความสำเร็จตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ ๓) เป็นแนวทางในการปรับปรุงและลดปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย เพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาวิจัยจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาจากข้อมูลที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต

จากการวิจัย พบว่า การใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยและต่างประเทศมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

(๑) ประเทศไทย

การใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

(๑.๑) ปัญหาในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใด ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ดังนั้น หากประชาชนต้องเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายเอง การขาดความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายอาจทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการเสนอ เป็นร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายได้

(๑.๒) ปัญหาในขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่เข้าร่วมเสนอกฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่จัดเก็บข้อมูลของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มักไม่ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยมีการบันทึก

^{๕๘} นิยม เวชกามา, “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวสกลนครตามแนวพุทธจิตวิทยา” (ดุซงกีนิพนธ์ดุซงกีบัณฑิต, สาขาวิชาพุทธจิตวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, ๒๕๖๑), ๙๐-๑๕๙.

หรือเก็บรักษาข้อมูลกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ หลายสังกัด ดังนั้น ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารของหน่วยงานจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงระหว่างข้อมูลของประชาชนที่แนบมาพร้อมคำร้องเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับข้อมูลที่หน่วยงานเก็บรักษาไว้

(๑.๓) ปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้เฉพาะร่างกฎหมายเท่านั้น แต่การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติ ส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนไม่มีหลักประกันว่ากฎหมายที่เสนอนั้นจะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่

(๑.๔) ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติ การพิจารณาของสภานิติบัญญัติในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ผู้ร่างกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออย่างลึกซึ้งเพียงพอและการพิจารณาร่างกฎหมายไม่มีตัวแทนของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการได้ อีกทั้ง การพิจารณาในวาระที่ ๒ ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ไม่มีตัวแทนของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา อาจส่งผลให้ร่างกฎหมายถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีสาระที่บิดเบือนจากร่างกฎหมายเดิมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้

(๒) ต่างประเทศ

(๒.๑) สหรัฐอเมริกา

การใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา มีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

(๒.๑.๑) ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนที่ต้องการเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือร้อยละของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งต่าง ๆ ทำให้เป็นภาระของคณะผู้ก่อการเสนอกฎหมายที่ต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ตามจำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมาจากทุกภูมิภาคของมลรัฐเป็นอัตราร้อยละหรือเป็นจำนวนท้องที่หรือจำนวนเขตทั้งหมดของมลรัฐนั้น ๆ ทำให้เป็นภาระของคณะผู้ก่อการในการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ตลอดจนการกำหนดให้ต้องยื่นคำร้องและรายชื่อประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนดทำให้เป็นข้อจำกัดและภาระของคณะผู้ก่อการที่ต้องเร่งดำเนินการให้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๒.๑.๒) ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ (Validating Signature) เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่ได้เข้าชื่อมาในคำร้องเสนอกฎหมาย ที่สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

มักไม่ทันสมัย เนื่องจากบางท้องถิ่นไม่ได้ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ กล่าวคือ โดยทั่วไปผู้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อจะตรวจสอบลายมือชื่อและข้อมูลส่วนตัวในคำร้อง โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลและลายมือชื่อของประชาชนผู้นั้นจาก Registration Card ว่าตรงกันหรือไม่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น คือ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารไม่ใช่เจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มลรัฐ Colorado มลรัฐ Washington เป็นต้น กำหนดให้เลขาธิการแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสาร เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ถือครองข้อมูลของประชาชนต้องส่งข้อมูลมาให้ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลของประชาชนผู้ที่เข้าชื่อเสนอ กฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นส่งมาไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัย ทำให้ลายมือชื่อและข้อมูลของประชาชนที่เข้าชื่อมาในคำร้องไม่ตรงกับข้อมูลเก่าที่มีอยู่ เป็นผลให้ไม่ผ่านการตรวจสอบและไม่สามารถนับรายชื่อนั้นได้ และทำให้จำนวนรายชื่อไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้คำร้องเสนอกฎหมายนั้นตกไป

(๒.๒) สมาพันธรัฐสวิส

การใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธรัฐสวิส

มีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

(๒.๒.๑) ปัญหาอันเนื่องมาจากการลงคะแนนเสียงแบบ

Double Majority

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนซึ่งจะมีผลบังคับใช้ได้นั้น ต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนทั่วประเทศและเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนจากมลรัฐ ทำให้การใช้สิทธิในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากที่จะประสบความสำเร็จ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เสนอให้แก้ไขนั้นไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งหรือหลายมลรัฐ ประชาชนในมลรัฐนั้นก็คัดค้านไม่ให้การสนับสนุนโดยการไม่ให้ความเห็นชอบทำให้ไม่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐนั้น

(๒.๒.๒) ปัญหาอันเนื่องมาจากการลงคะแนนเสียงแบบ

Double Yes

การที่กำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงลงคะแนนได้ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและร่างกฎหมายของรัฐสภา หากกฎหมายทั้งสองฉบับได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ ร่างกฎหมายฉบับใดจะเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการมากกว่ากัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ทำให้การมาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนของประชาชนอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(๒.๓) สาธารณรัฐอิตาลี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิริเริ่มได้

เฉพาะเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้กระทำได้เฉพาะการเสนอของสภาใดสภาหนึ่ง และต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติด้วย ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้เสนอแนะ ดังนี้

(๑) ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายที่ประชาชนประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นพิจารณาโดยจัดให้มีบริการในการยกร่าง การให้คำปรึกษาหรือตรวจสอบร่างกฎหมายโดยผู้เชี่ยวชาญของรัฐ ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนทั่วไปร่วมเข้าชื่อ

(๒) ภาครัฐควรให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครอง เพื่อให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยการจัดทำโฆษณาเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ

(๓) ควรจะต้องมีแผนพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคคลดังกล่าวสามารถดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ควรเร่งปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยงานของรัฐเป็นระยะ ๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อให้มีข้อมูลที่ทันสมัยและพร้อมรองรับต่อการตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

(๕) ควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารและคำร้องของประธานรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๖) รัฐสภาและสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย^{๕๙}

๔) สุเมฆ จีระชัยสิริ ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ๒) ศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ๓) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และ ๔) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ผลการวิจัย พบว่า

(๑) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะมีสิทธิเสนอกฎหมายที่เป็นความต้องการของประชาชน

^{๕๙} ปัจจุบัน เจียมสันดุขุณี, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), ๑๐๖ – ๑๖๕.

(๒) ประเทศไทยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เช่นเดียวกับต่างประเทศแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายได้เฉพาะที่เกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งในต่างประเทศไม่ได้มีการจำกัดสิทธิดังกล่าว

(๓) ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน มี ๔ ประการที่สำคัญ ดังนี้ ปัญหาความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. ๒๕๕๖ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ปัญหาการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ปัญหาการก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และปัญหาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้เสนอแนะ ดังนี้

(๑) ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๒) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อสาธารณะ พร้อมกับเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ และหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) ควรมีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อไม่เป็นการไม่ผลักรงให้กับประชาชนในการรวบรวมรายชื่อ และสมควรยกเลิกการใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาเอกสาร โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมรายชื่อ เชื่อมโยงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร หรือใช้โปรแกรมสำหรับการอ่านบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อที่จะสามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งควรกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุน หากภายใน ๑ ปี ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้ ยุติการดำเนินการ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ตลอดจนควรกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่ประชาชนร้องขอ และกำหนดระยะเวลาให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ทั้งนี้ ให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ไม่เกิน ๙๐ วัน

นอกจากนี้ ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยหากนายกรัฐมนตรีไม่ได้ส่งคำรับรองกลับมาภายใน ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เชิญชวนทราบ และยุติการดำเนินการต่อไป รวมทั้งควรยกเลิกการกำหนดให้มีโทษทางอาญาในความผิดฐานปลอมเอกสารในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และกำหนดให้มีการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่งเมื่อมีผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๔) ควรให้สิทธิประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของข้อเสนอทั่วไป โดยให้ประชาชนระบุเพียงความต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร จากนั้นจึงให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายตามรูปแบบของการเสนอกฎหมาย

(๕) กรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่หลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ควรให้มีหลักการคงร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่เป็นไปตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างครบถ้วนได้รับการพิจารณาต่อไป หากผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว^{๖๐}

^{๖๐} สุเมธ จีระชัยศิริ, “ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๖๒), ๘๓-๑๑๖.

บทที่ ๓

วิธีการศึกษา

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษา วิเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนเพื่อหาข้อเสนอแนะในปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งมีวิธีการดำเนินการศึกษา ดังนี้

๓.๑ ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

๓.๑.๑ ศึกษาปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย โดยศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และเปรียบเทียบข้อมูลต่าง ๆ จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) เอกสารทางวิชาการ วารสารวิชาการ และบทความทางวิชาการ ได้แก่

(๑) เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑

(๒) ปัทมา สุกบ่าปัง เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติ : บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อกฎหมาย พ.ศ.” ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) จเร พันธุ์เปรื่อง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) จุฑาลักษณ์ จำปาทอง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๓

๒) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) จิรัฏฐ์ ธนิกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรค ในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” ปี พ.ศ. ๒๕๕๙

(๒) สุเมฆ จีระชัยสิริ “เรื่อง ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) ปัญญาณี เจียมสันตสุข “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” ปี พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๑.๒ ศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รวมถึงเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ในประเด็นต่อไปนี้

- ๑) เจเนอไซของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- ๒) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๓) กลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย
- ๔) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
- ๕) บทลงโทษ
- ๖) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง การวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ได้ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ จากเอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) เอกสารทางวิชาการ และบทความวิชาการ ได้แก่

(๑) เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑

(๒) จเร พันธุ์เปรื่อง เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) พนารัตน์ มาศฉมาดล เรื่อง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖” ปี พ.ศ. ๒๕๖๗

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

(๔) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๓.๑.๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย กับต่างประเทศ โดยศึกษาหลักเกณฑ์การเข้าชื่อโดยประชาชนของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น และนำมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

๓.๑.๔ การจัดทำข้อมูลทางวิชาการ เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการตามหัวข้อที่ได้วางเค้าโครงไว้ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ทำให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๓.๒ ขั้นตอนการดำเนินการ

ผู้ขอรับการประเมินได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. เพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านวิชาการในการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยมีการจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม รวมทั้งเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ เพื่อสนับสนุนผลงานให้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยผู้ขอรับการประเมินได้ทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายโดยประชาชน จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้เนื้อหาตามขอบเขตการศึกษาที่ได้กล่าวไว้ ในหัวข้อ ๓.๑

ขั้นตอนที่ ๒ จัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการ

การจัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ผู้ขอรับการประเมินได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และการนำไปใช้ประโยชน์เป็นหลักว่าจะต้องมีข้อมูล ใดบ้างที่คณะกรรมการต้องการทราบ โดยเอกสารฉบับนี้ประกอบไปด้วยข้อมูลประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- ๑) ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๒) ประเด็นเงื่อนไขและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- ๓) ประเด็นการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานและการเสนอร่างกฎหมาย

เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

- ๔) ประเด็นการพิจารณาร่างกฎหมาย
- ๕) ประเด็นการลงโทษ

ขั้นตอนที่ ๓ จัดทำข้อมูลทางวิชาการ และตรวจสอบความถูกต้อง

การจัดทำข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา เป็นการนำข้อมูลจากขั้นตอนที่ ๒ มาทำการศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วมาเรียบเรียงเป็นบทความต่าง ๆ ตามเค้าโครงที่ได้วางไว้ จากนั้น จึงตรวจสอบความถูกต้องเพื่อเตรียมนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนที่ ๔ เสนอข้อมูลทางวิชาการฉบับร่างต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา และปรับปรุงแก้ไขตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอแนะ

เมื่อผู้ขอรับการประเมินได้จัดทำข้อมูลทางวิชาการฉบับร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาการกลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณา

ซึ่งผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงาน ฯ ได้เสนอแนะให้เพิ่มข้อมูลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย กับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ ๕ นำเสนอข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

เมื่อผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคได้ตรวจสอบความถูกต้องและเห็นชอบข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ผู้ขอรับการประเมินจึงได้นำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อประธานคณะกรรมการเพื่อขออนุญาตใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

๓.๓ วิธีการเก็บข้อมูล

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิแล้วนำมาวิเคราะห์ ซึ่งแบ่งประเภทของเอกสาร ดังนี้

๑) เอกสารทางวิชาการ และบทความวิชาการ

(๑) เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑

(๒) ปัทมา สุปก่าปัง เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติ : บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

(๓) จเร พันธุ์เปรื่อง เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๔) จุฑาลักษณ์ จำปาทอง เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๕) พนารัตน์ มาศฉมาตล เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่

(๑.๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๑.๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๑.๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑.๔) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่

(๒.๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา

(๒.๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธรัฐสวิส

(๒.๓) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธรัฐเยอรมนี

(๒.๔) การเสนอกฎหมายของสหราชอาณาจักร

(๒.๕) การเสนอกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

๔) งานวิจัย ได้แก่

(๑) จิรัฏฐ์ ธนิกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

(๒) สุขเมฆ จีระชัยสิริ เรื่อง ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

(๓) ปัญจนิ เจียมสันดุขภู เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๓.๑ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

ผู้ขอรับการประเมินได้ทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๖๓

ตารางที่ ๒ : ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การดำเนินงาน/รายละเอียดกิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ		
	เดือนที่ ๑ (ส.ค. ๖๖)	เดือนที่ ๒ (ก.ย. ๖๖)	เดือนที่ ๓ (ต.ค. ๖๖)
๑. ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	←→		
๒. จัดทำเค้าโครงข้อมูลทางวิชาการ		←→	
๓. จัดทำข้อมูลทางวิชาการ และตรวจสอบความถูกต้อง		←→	
๔. เสนอข้อมูลทางวิชาการฉบับร่างต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาและปรับปรุงตามผู้บังคับบัญชาเสนอแนะ			←→
๕. นำเสนอข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.			←→

๓.๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล

กระบวนการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิธีการศึกษา โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือการทบทวนเอกสาร (Documentary Research) แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวบรวมค้นคว้าข้อมูลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ

๓.๓.๓ การสรุปและนำเสนอข้อมูล

เมื่อทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว จึงจัดทำข้อมูล ทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการตามเค้าโครงเนื้อหาที่วางไว้ ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ การสรุปและนำเสนอข้อมูลจะพิจารณาดำเนินการตามแผน ดำเนินการที่กำหนดไว้

๓.๔ กรอบแนวคิดในการดำเนินการ

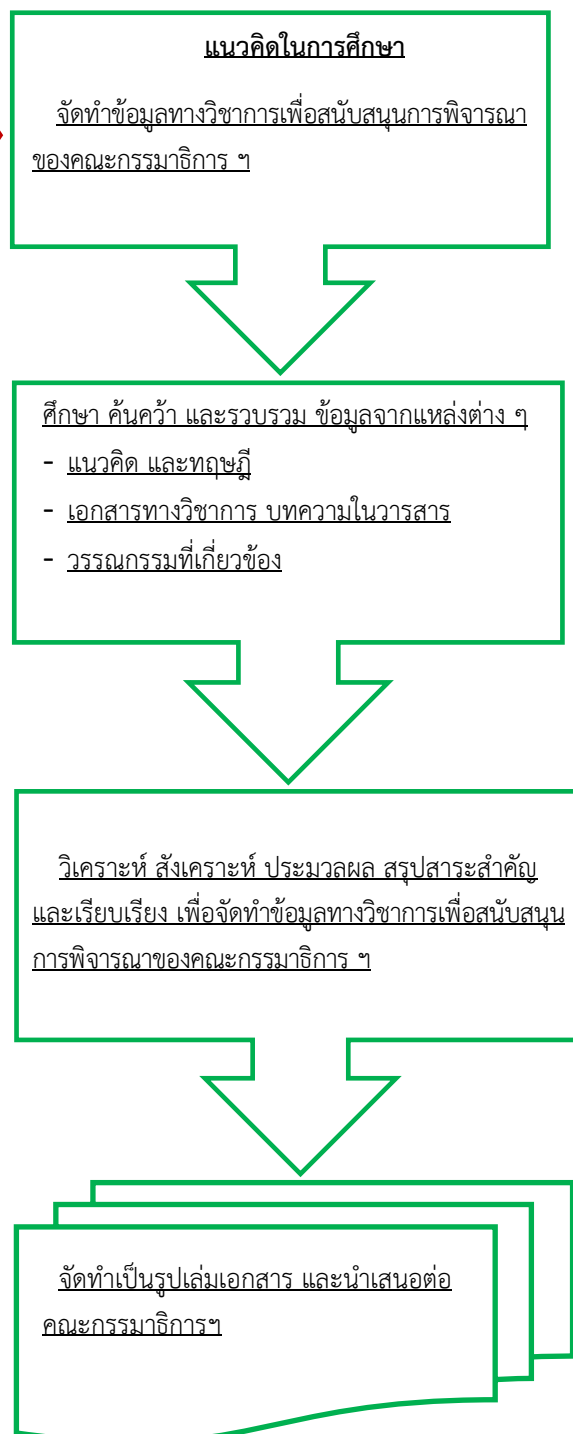
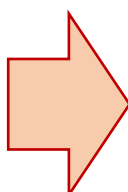
กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้ขอรับการประเมินได้รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง หลักวิชาการ และข้อกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดทำข้อมูล ทางวิชาการดังกล่าว โดยสามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิด ดังนี้

กรอบแนวคิดในการดำเนินการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกทำให้บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติในมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คณะกรรมการฯ ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี สภาพปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย รวมทั้งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นเอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณา



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการดำเนินการ

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสร้างองค์ความรู้ เพื่อสนับสนุนข้อมูลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รัฐสภา โดยจะเน้นการศึกษาข้อมูลเชิงลึก เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ ตลอดจนหาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการศึกษาและผลดำเนินงาน ดังนี้

๔.๑ ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ซึ่งมีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะว่าด้วยเรื่องดังกล่าวฉบับแรก ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามลำดับ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้บทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยผู้ขอรับการประเมินใช้เกณฑ์ต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย ได้แก่

๔.๑.๑ บทบัญญัติตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๕๖

จากการนำบทบัญญัติตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ พบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภา กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- ๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- ๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- ๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง พบว่า การกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำในรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าประสงค์จะตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดและต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ แนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายเพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากประชาชนต้องเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายเอง การขาดความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการเสนอ เป็นร่างกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายได้^๑ เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ทำให้ประชาชนเสียเวลาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และเสียค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

๔.๑.๒ กลไกการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ กลไกการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชน กล่าวคือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมา ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ถึงแม้บทบัญญัติในมาตรา ๖^๒ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย และให้หน่วยงานนั้นดำเนินการตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า แต่การกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นหน้าที่โดยตรงและไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการว่าจะต้องให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ มีภารกิจหลักที่จะต้องปฏิบัติ รวมทั้งไม่มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอ อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการและทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาในการเสนอกฎหมาย

๔.๑.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยที่ผ่านมานั้น เมื่อประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้อง ครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และประธานรัฐสภาเห็นชอบให้มีการบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว จากนั้นรัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อความเห็นชอบ ซึ่งจากการวิเคราะห์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพบว่า มีปัญหา อุปสรรคในการพิจารณา ดังนี้

^๑ ปัญญา เจียมสันตสุขฎีกา, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), ๑๓๗.

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖, มาตรา ๖, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๙ ก (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖): ๒.

๑) ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

สำหรับปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเด็น ได้แก่

๑.๑) ปัญหาการบรรจุระเบียบวาระในการพิจารณา

การบรรจุระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐสภามักจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นวาระเร่งด่วนในการพิจารณา ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนจะถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระลำดับท้าย ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน

๑.๒) ปัญหาการนำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

แนวปฏิบัติในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาที่ผ่านมา หากกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีหลักการที่เหมือนหรือคล้ายกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภามักนำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาก่อน เนื่องจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน

นอกจากนี้ ในวาระที่ ๒ ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ ไม่มีตัวแทนของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักมีการแก้ไขข้อความหรือถ้อยคำ จนทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีสาระที่บิดเบือนจากร่างกฎหมายเดิมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้^๓ และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ ๓ การลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจะไม่มีการทำประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการธิการหรือรัฐสภาหรือไม่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อาจไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมาย

๒) ปัญหาความต่อเนื่องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่มีการกำหนดว่า หากรัฐสภาสิ้นสุดเนื่องด้วยการหมดวาระหรือยุบสภา จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนต่อหรือไม่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการใดก็ให้ตกไป ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้ให้แล้วเสร็จตามเจตจำนงของผู้เสนอกฎหมาย และไม่มีการกำหนดว่า หากมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ประชาชนสามารถร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปได้อีกหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้

^๓ ปัญญาณี เจียมสันตสุขฎี, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐,” ๑๕๐.

ให้ความเห็นชอบ โดยบทบัญญัติในมาตรา ๑๔๗^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดว่าในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

๔.๑.๔ ขั้นตอนการรวบรวมหลักฐาน

บทบัญญัติในมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดว่าเมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้

จากการวิเคราะห์ บทบัญญัติในมาตรา ๗ พบว่า การกำหนดหลักการ ตามมาตรา ๖ วรรคสอง และวรรคสาม ที่กำหนดให้การรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องแนบหลักฐานที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่สามารถแสดงตัวตนของบุคคลนั้นได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการผลักภาระค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน ส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

๔.๑.๕ การให้ความสำคัญกับประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเสนอกฎหมาย โดยมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นการเฉพาะ ซึ่งประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ตามลำดับ โดยจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฉบับต่าง ๆ ดังนี้^๖

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีจำนวน ๑๖ ฉบับ ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๗, ๔๓.

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖, มาตรา ๗, ๒.

^๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๕, <https://web.parliament.go.th/view/5/สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน>.

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่

(๑) จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (๕๐,๐๐๐ คน) จำนวน ๗ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. เป็นต้น

(๒) ตกไปตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

(๓) หลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

(๔) สิ้นสุดไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ. เป็นต้น

๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีจำนวน ๕๑ ฉบับ ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๘ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นต้น

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่

(๑) รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

(๒) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๓) นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๔ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. เป็นต้น

(๔) ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน ๗ ฉบับ เนื่องจากหลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด จำนวน ๔ ฉบับ และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ

(๕) สิ้นสุดไปเนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๓๐ ฉบับ

๓) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา จำนวน ๔๗ ฉบับ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่

(๑) นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง แต่ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาได้ เนื่องจากยังไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จึงส่งข้อมูลให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณา จำนวน ๒ ฉบับ นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง จำนวน ๒ ฉบับ

(๒) นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๖ ฉบับ

๔) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕) จำนวน ๙๑ ฉบับ แบ่งออกเป็น

(๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๘ ฉบับ

(๑.๑) รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๔ ฉบับ

(๑.๒) อยู่ระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๔ ฉบับ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘๓ ฉบับ แบ่งออกเป็น

(๒.๑) ประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๒.๒) รอการพิจารณาของสภาในวาระที่ ๑ จำนวน ๔ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. เป็นต้น

(๒.๓) สภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ สหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พ.ศ.

(๒.๔) อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จำนวน ๙ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติอนุรักษ์และพัฒนาป่าพื้นเมือง พ.ศ. เป็นต้น

(๒.๕) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๑๒ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติยาแผนไทย พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติ การบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. เป็นต้น

(๒.๖) อยู่ระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๒๖ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิหลังการแปลงเพศ พ.ศ. เป็นต้น

(๒.๗) อยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ จำนวน ๒ ฉบับ

(๒.๘) อยู่ระหว่างผู้ริเริ่มแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑ ฉบับ

(๒.๙) ผู้เสนอขอถอนเพื่อนำกลับไปดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ ฉบับ

(๒.๑๐) ส่งเรื่องคืนเนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๐ ฉบับ (การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ)

(๒.๑๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างกฎหมาย ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว จำนวน ๑๓ ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลสัตว์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิประโยชน์ของหญิงตั้งครรภ์ พ.ศ. เป็นต้น

จากสรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพิ่มมากขึ้น แต่มีร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศ บังคับใช้เป็นกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจาก ปัญหาและอุปสรรคที่ผู้ขอรับการประเมินได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้การส่งเสริมสนับสนุน กระบวนการ มีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยยังไม่สามารถ เกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

๔.๒ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ก่อนที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีบทบัญญัติบางประการ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ เพื่อปรับปรุง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๓ (๓)

มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินได้ทำการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. พบว่า มีความเหมือนและความแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ในหลายประเด็นดังนี้

๔.๒.๑ ประเด็นเงื่อนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

๑) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดเงื่อนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อและหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เหมือนกัน คือ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

๒) หลักการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ความเหมือน

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

ความแตกต่าง

(๑) บทบัญญัติ ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยให้ความคุ้มครองทุกกรณีที่ไม่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้ แต่มีเงื่อนไขเพียงว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น^๗

^๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐,” (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒), ๓๔-๓๐.

(๒) บทบัญญัติใน หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหมวดที่บัญญัติขึ้นใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา กำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพจากรัฐในลักษณะนามธรรม กล่าวคือ ผู้ใดที่ต้องการสิทธิและให้เกิดผลจำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เป็นรูปธรรม

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐต้องดำเนินการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ และให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง โดยหน้าที่ของรัฐมีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคน หรือทุกชุมชน เป็นการทั่วไป รวมทั้งในกรณีที่เป็นในการกำหนดกลไกเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ถ้ารัฐไม่กระทำหน้าที่ที่ประชาชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนและการพัฒนาประเทศต่อไป

๔.๒.๒ ประเด็นการเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ผู้เชิญชวนรวบรวมรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยต้องแนบสำเนาบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่แสดงชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน พร้อมลงลายมือชื่อของผู้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้ผู้ร่วมเข้าชื่อทราบ ว่ามีความประสงค์จะเสนอกฎหมายใด

ความแตกต่าง

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ

๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ

(๑) การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน

(๒) การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดวิธีการในการเชิญชวนผ่านช่องทางดังกล่าว เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่าย และสะดวก อีกทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้กระทำโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

การกำหนดวิธีการเชิญชวนดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้การเสนอกฎหมาย โดยประชาชนสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๘ ค.(๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปด้านกฎหมายโดยพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจ เนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

๔.๒.๓ ประเด็นกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยเหลือ ประชาชนในการเสนอกฎหมาย

ความแตกต่าง

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนด เพียงหลักการทั่วไปเกี่ยวกับกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายและมีได้กำหนดระยะเวลา ที่ชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด

อีกทั้ง ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติอาจขอรับการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมือง

๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้มี หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร จัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมเอกสารประกอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด และได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน คือ เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำร้องขอให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการให้แก่ผู้ร้องขอภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขยายให้เป็นกรณีไปก็ได้ แต่รวมระยะเวลาที่ขยายแล้ว ต้องไม่เกิน ๙๐ วัน

๓) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้เชิญชวน อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการ เสนอกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับ หลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

การกำหนดหน่วยงานหลักและระยะเวลาที่ชัดเจนจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้เสนอกฎหมาย เนื่องจากสามารถเป็นหลักประกันได้ว่ากฎหมายที่ประสงค์จะเสนอนั้นมีรูปแบบที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและหน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการให้โดยไม่ชักช้าจนทำให้เกิดความล่าช้าในการเสนอกฎหมาย

๔.๒.๔ ประเด็นการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ความเหมือน

กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในลักษณะที่คล้ายกัน คือ เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายและสามารถรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภา (ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖) หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภา (ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖) หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.) แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ความแตกต่าง

๑) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้เชิญชวนเสนอรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานรัฐสภา ซึ่งจำนวนดังกล่าวไม่น้อยกว่าที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนด คือ จำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น

๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้ส่งคำรับรองมาภายใน ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป ซึ่งการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อให้ประชาชนผู้เสนอกฎหมายมีความเชื่อมั่นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นจะได้รับการพิจารณาหรือไม่

๔.๒.๕ ประเด็นบทลงโทษ

ความแตกต่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดโทษไว้ดังนี้

๑) กรณีให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ

หรือให้ถอนรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๒) กรณีลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดเพียงความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยหากผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง ซึ่งการกำหนดโทษดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการบังคับว่าศาลจะต้องลงโทษตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ อีกทั้งการกำหนดโทษดังกล่าวเป็นเพียงการป้องปรามให้ประชาชนใช้ความระมัดระวังในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๔.๒.๖ ประเด็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ความแตกต่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติยื่นยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้ง ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและต้องตกไปเพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนผู้เสนอกฎหมายว่าแม้อายุสภาจะสิ้นสุดลง แต่เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป กฎหมายที่ประชาชนเสนอยังคงดำเนินการพิจารณาต่อไป

จากการวิเคราะห์เกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถเปรียบเทียบพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ เป็นรายมาตราได้ตามตารางที่ ๓ และเปรียบเทียบรายประเด็น ได้ตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/> <p style="text-align: center;">ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p style="text-align: center;">ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p> <p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖”</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.”</p>	<p>มาตรา ๑ ความแตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการตัดคำว่า “ว่าด้วย” ออก เนื่องจากหากชื่อร่างพระราชบัญญัติขึ้นต้นด้วยคำว่า “ว่าด้วย” เมื่อค้นหาในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะอยู่ในหมวด ๖ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการค้นหาและสืบถึงชื่อสาระสำคัญของพระราชบัญญัติโดยตรง จึงตัดคำว่า “ว่าด้วย” ออก</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>	<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>มาตรา ๒ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดเกี่ยวกับการผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่เหมือนกัน</p> <p>มาตรา ๓ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการตัดคำว่า “๒๕๔๒” ออก และเพิ่มคำว่า “๒๕๕๖” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพระราชบัญญัติที่มีผลการบังคับใช้ ณ ขณะนั้น</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่ม ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา</p>	<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า การเข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้เชิญชวน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่ม เชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>มาตรา ๔ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการเพิ่มและแก้ไข นิยามของคำต่าง ๆ ได้แก่ ๑. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายใด ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๒. “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” โดยเพิ่มคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เนื่องจาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีคุณสมบัติที่มากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด กล่าวคือ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่ารวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่อในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งและนอกเขตเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p>	<p>มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข</p>	<p>๓. “ผู้เชิญชวน” เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้เชิญชวนให้ชัดเจนว่ามีหน้าที่อย่างไร อีกทั้งเพื่อให้เกิดความกระชับและลดความซ้ำซ้อน หากไม่กำหนดไว้จะมีการใช้คำว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่มเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหลายมาตรา เช่น มาตรา ๘ พรรคสาม มาตรา ๑๑ พรรคหนึ่ง เป็นต้น</p> <p>มาตรา ๕ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี</p> <p>การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</p> <p>การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน</p> <p>มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p>	<p><u>เพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖</u> แล้วแต่กรณี <u>และมีได้เป็นบุคคล</u> <u>ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</u></p> <p>การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</p> <p>การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน</p> <p>มาตรา ๖ <u>การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา</u> <u>ตามพระราชบัญญัตินี้</u> ให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p>	<p>ที่เหมือนกันคือ ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการเพิ่มถ้อยคำ “มิได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าผู้เสนอกฎหมายต้องมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p>มาตรา ๖ ความเหมือน</p> <p>กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้เฉพาะที่มี</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ</p>	<p><u>และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</u></p> <p>ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๒) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๓) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๔) บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ</p>	<p>หลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และ หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต้องแบ่งเป็นมาตรา ที่จะเข้าใจได้ว่าประสงค์จะตรากฎหมายใด</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเหตุที่ต้องกำหนดถ้อยคำดังกล่าว เนื่องจากความในมาตรา ๗๗ วรรคสาม กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาต</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>และระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เฉพาะกรณีที่เป็น ฟังกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ให้ชัดเจน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อประชาชน</p> <p>ในกระบวนการการเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง เพิ่มหลักเกณฑ์ว่าการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้อง กับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘</p>	<p>มาตรา ๗ <u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเสนอตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา</u></p>	<p>๒. เพิ่มเอกสารประกอบที่จะต้องเสนอคือ ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่</p> <p>มาตรา ๗ ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คนสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสาร</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น</p> <p>ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า</p>	<p><u>ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสารตามวรรคหนึ่งให้แก่ผู้ร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ</u> <u>ระยะเวลาดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขยายให้เป็นกรณีไปก็ได้ แต่เมื่อรวมระยะเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน</u></p>	<p>ต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และมีความสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓(๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน จึงจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้</p> <p>ในกรณีทีร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการ และเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม</p>		<p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งเอกสาร ประกอบให้กับประชาชนผู้ร้องขอ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายโดยตรง และหากกำหนดให้หน่วยงานอื่น ช่วยเหลือประชาชนเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จะส่งผลให้ หน่วยงานนั้น ต้องใช้งบประมาณในการ ดำเนินการเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการสิ้นเปลือง งบประมาณรัฐ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้</p> <p>ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอ</p>	<p>มาตรา ๘ <u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้</u> <u>เมื่อมีเอกสารครบถ้วนตามมาตรา ๖ วรรคสอง แล้ว ให้มีสิทธิ</u> <u>เชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวน</u> <u>ตามมาตรา ๕ วรรคสอง</u></p>	<p>๓. การกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอเพื่อเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมาย</p> <p>มาตรา ๘ ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป สามารถจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสาร</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ร่างพระราชบัญญัติใดและสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล</p> <p>(๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น</p>	<p><u>การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง จะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง ไปพร้อมกันด้วย</u></p> <p><u>การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสอง</u></p> <p><u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ตามความประสงค์</u></p>	<p>ต่าง ๆ ได้เอง เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสารเองได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสามารถส่งหลักฐานการเข้าชื่อไปยังผู้เชิญชวนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ยังได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ รวมทั้งให้สำนักงาน</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงาน</u> <u>เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบ</u> <u>ของประธานรัฐสภา และเมื่อสำนักงานเลขาธิการ</u> <u>สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอ</u> <u>ร่างพระราชบัญญัติครบหนึ่งหมื่นคนแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือ</u> <u>ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทราบ</u> <u>เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๑</u></p> <p><u>ในการดำเนินการตามวรรคสี่ ให้สำนักงานเลขาธิการ</u> <u>สภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่การเชิญชวนให้เข้าชื่อ</u> <u>ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป</u></p> <p><u>ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร</u> <u>มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคล</u> <u>และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอ</u></p>	<p>เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำระบบ เทคโนโลยีที่สามารถยืนยันตัวบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระด้านเวลา และค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>ร่างพระราชบัญญัติผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ</u></p> <p><u>ในการดำเนินการตามมาตรานี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้วยก็ได้</u></p> <p><u>มาตรา ๙ ในระหว่างการประชุมชนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ</u></p>	<p>มาตรา ๙</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีความเข้าใจที่ชัดเจนว่าเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใด และเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นครั้งแรก</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>เป็นอย่างไร เมื่อมีการเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องมีหลักการเช่นเดิมจนกระทั่งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมของรัฐสภา</p> <p>อีกทั้งหากร่างพระราชบัญญัตินั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อด้วยตนเอง และในระหว่างการเชิญชวนมีการแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทราบได้ว่าการแก้ไขหลักการหรือข้อความหรือไม่ แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อสามารถโต้แย้งได้ว่า</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย</p> <p>(๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตามมาตรา ๖ วรรคห้า แล้วแต่กรณี</p> <p>(๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ วรรคสาม</p>	<p>มาตรา ๑๑ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอประธานรัฐสภาในครั้งแรกกับร่างพระราชบัญญัติที่นำไปเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อ มีหลักการหรือข้อความที่ไม่ตรงกัน</p> <p>มาตรา ๑๑ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมือนกัน คือ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ ต่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
(๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด	<u>ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสี่ การดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐาน การเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและ ครบถ้วนของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว</u>	ความแตกต่าง ๑. พระราชบัญญัติด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้ริเริ่มเสนอรายชื่อของผู้แทน ของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ต่อประธานรัฐสภา แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ ผู้เชิญชวนรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวน ไม่น้อยกว่า ๒๐ คนแต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้ จำนวนรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่จะเป็นกรรมาธิการวิสามัญ มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๒ ที่กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ ด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวน กรรมการวิสามัญทั้งหมด</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ การรวบรวมรายชื่อโดยสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องแสดง หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>เสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการตรวจสอบความมีตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา จะขอความร่วมมือไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการตรวจสอบดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายจึงกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของการเข้าชื่อเท่านั้น</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไปเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย</p> <p>ในกรณีที่มีผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอ</p>	<p>มาตรา ๑๒ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่ามีหลักการและเอกสารหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันหากปรากฏว่ามีหลักการหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดต่อไป ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนและเมื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับ <u>การประชุมสภาผู้แทนราษฎร</u></p> <p><u>การตรวจสอบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา</u></p>	<p>มาตรา ๑๒ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้เมื่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบต่าง ๆ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากพบว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนก็ให้มีหนังสือแจ้งกลับไปยังผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>ความแตกต่าง ๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่อ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง</p> <p>เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง</p>	<p><u>ถ้าผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป</u></p> <p>ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีมิได้ส่งคำรับรองมาภายในเก้าสิบวัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป</p> <p><u>ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีหลักฐานแสดงว่าลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นลายมือชื่อปลอมไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ถ้าผู้เชิญชวนไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตน</u></p>	<p>เป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเองสามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการกำหนดระยะเวลาการส่งคำรับรองของนายกรัฐมนตรีว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มิได้</u>รู้เห็นเป็นใจช่วยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งยุติเรื่อง และส่งเรื่องคืนผู้เชิญชวน และดำเนินการให้มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อต่อไป</p> <p><u>ในกรณี</u>ที่ผู้เชิญชวนสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย และเมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปได้</p> <p><u>การถอนการเข้าชื่อ</u>ของผู้ร่วมเข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แล้ว หรือผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่า <u>การเข้าชื่อ</u>ของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่</p>	<p>มีความสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๔ ที่กำหนดว่ากรณีประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีหากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาให้คำรับรองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่า</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>หากมีหลักฐานแสดงว่าลายมือนั้น เป็นลายมือชื่อปลอมและผู้เชิญชวน ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำ ของผู้ใด ให้ประธานรัฐสภาสั่งยุติเรื่อง และส่งเรื่องคืนไปยังผู้เชิญชวน และให้ ดำเนินการให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อ</p> <p>ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อฯ กำหนดเพียงหากผู้ใดมีชื่อ เป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิ ยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้แก่ผู้ริเริ่ม</p> <p>ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธาน</p>	<p>มาตรา ๑๐ ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสี่ ถ้าพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ยังมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ เพื่อดำเนินการให้ผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนดังกล่าว ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังได้ผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องขอทราบ และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป</p>	<p>เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>มาตรา ๑๐ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน</p> <p>ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ กำหนดให้ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่ครบตามจำนวน</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>รัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน</p>	<p><u>มาตรา ๑๓</u> ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มี</p>	<p>ที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการให้ครบตามจำนวนภายใน ๙๐ วัน</p> <p>ส่วนร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นกรณี ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับและรวบรวมการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยหากพ้น ๑ ปี สำนักงานยังรวบรวมรายชื่อไม่ถึงจำนวนที่กำหนด ให้ผู้ร้องขอดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบภายใน ๙๐ วัน</p> <p>มาตรา ๑๓ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสอง</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ</u> <u>ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ</u> <u>รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์</u> <u>นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ</u> <u>เสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อ</u> <u>ประกอบการพิจารณา</u></p>	<p>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบ การพิจารณาในกระบวนการตามกฎหมาย ทุกขั้นตอน</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มาตรา ๑๔</u> บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป มิได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>มาตรา ๑๔ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมา เมื่อบรรจุร่างพระราชบัญญัติไว้ในวาระการประชุมแล้ว หรือร่างพระราชบัญญัติค้างการพิจารณาในชั้นใดก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถือว่าตกไป ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง จะต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมด</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยประชาชนและเพื่อให้เกิดความสะดวก ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ต้อง มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายอีก จึง กำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติมีหนังสือยืนยันต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินั้นต่อไป และให้ถือว่า เป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูป ของรัฐ จะเสนอไม่ได้</p> <p>ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๑๕ การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้</p> <p>มาตรา ๑๖ ให้นำความในมาตรา ๖ <u>วรรคสอง</u> มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้</p>	<p>มาตรา ๑๕ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนด ที่เหมือนกัน คือ การเข้าชื่อเสนอ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องไม่มีผล ต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลง รูปแบบของรัฐ</p> <p>มาตรา ๑๖ ความแตกต่าง เป็นมาตราที่เพิ่มเติมถ้อยคำ ในบทบัญญัติของมาตรา ๑๒ วรรคสอง</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p>(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอตามมาตรา ๗ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน</p> <p>(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา และหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภา</p> <p>(๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๐ ต้องมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน</p> <p>(๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้เสนอได้ไม่เกินสิบคน</p>	<p>ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่ามีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่แตกต่างจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยการเพิ่มเติมถ้อยคำใน (๑) เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ดังนั้น จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้จึงต้องมีจำนวนที่มากกว่าการร้องขอให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติทั่วไป</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ</p>		<p>และเพิ่มเติมถ้อยคำใน (๔) เนื่องจาก ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมีหน้าที่เพียงแสดง ความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ ต่อคณะกรรมการเท่านั้น มิได้มีหน้าที่เป็นกรรมการ เช่นเดียวกับผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๒) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</p> <p>มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา ๑๗ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง</p>	<p>มาตรา ๑๗ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ซึ่งการกำหนดบทลงโทษใดต้องคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความถูกต้อง</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มาตรา ๑๘</u> บรรดาการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>ของการลงลายมือชื่อในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของประชาชนให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น จึงมีการกำหนดบทลงโทษ ด้านสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา นี้ อีกทั้ง การปลอมแปลงเอกสารก็มีบทลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้อีก</p> <p>มาตรา ๑๘ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยชอบ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มาตรา ๑๙</u> บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชน เข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป</p>	<p>ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และเพื่อให้ เกิดความต่อเนื่องในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน รวมทั้งเพื่อให้กระตือรือร้นของประชาชน ในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ เช่น การรวบรวม รายชื่อเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมาย กำหนด เป็นต้น</p> <p>มาตรา ๑๙ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อเกิดความต่อเนื่องในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิ</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี</p>	<p><u>และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้</u></p> <p>มาตรา ๒๐ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี</p>	<p>ของประชาชนในการเสนอกฎหมายที่ยังคงมีการค้างพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>มาตรา ๒๐ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
<p>๑. เงื่อนไขของการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ</p>	<p>๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้ เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่า มีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปลำดับสาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติด้วย</p>	<p>๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้ เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจ ได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึก หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผล ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปลำดับ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย</p>	<p>ความเหมือน</p> <p>๑. จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทำได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๓. รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบ พร้อมเอกสารประกอบต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อกำหนด</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. บทบัญญัติในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะให้ความ คุ้มครองทุกกรณีที่ไม่ได้มีบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้าม หรือจำกัดไว้ แต่การใช้สิทธิ และเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบกระเทือน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น</p> <p>๒. บทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพจากรัฐในลักษณะนามธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน ว่ารัฐต้องดำเนินการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายละเอียดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
<p>๒. การเชิญชวน การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ</p> <p>ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องมีข้อความปรากฏให้ผู้ร่วมเข้าชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อจะเสนอกฎหมายใด และสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นได้ทันที อีกทั้ง ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายและมีหมายเลขประจำตัวประชาชนที่สามารถแสดงตนได้</p>	<p>ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ</p> <p>๑. การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน</p> <p>๒. การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์</p> <p>การกำหนดวิธีการในการเชิญชวนผ่านช่องทางดังกล่าว เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่ายและสะดวก อีกทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคล</p>	<p>ความเหมือน</p> <p>กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ผู้ริเริ่มหรือผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยต้องแนบหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สำเนาบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่แสดง ชื่อ ที่อยู่ เป็นต้น พร้อมลงลายมือชื่อของผู้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
		และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้กระทำโดยไม่ต้อง ลงลายมือชื่อ	เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อ พร้อมหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด ๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ ๑ คน ขึ้นไป ที่ประสงค์จะมีการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย สามารถเชิญชวน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อ เสนอกฎหมายได้ โดยสามารถเชิญชวน ได้ ๒ วิธี คือ การเชิญชวนเป็นหนังสือ และการเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ยังกำหนดว่าในกรณีที่สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่สามารถยืนยันตัวบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิ

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายละเอียดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			เลือกตั้งได้การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไม่ต้องลงลายมือชื่อ
๓. กลไกในการ ช่วยเหลือประชาชน ในการเสนอกฎหมาย	ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ให้สำนักงานนั้นดำเนินการให้ตามสมควรแก่กรณี โดยไม่ซ้ำ อีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอ พระราชบัญญัติอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย จากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตาม กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเมื่อสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำร้องขอ ให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแล้ว ต้องดำเนินการ ให้แก่ผู้ร้องขอภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ คำร้องขอ ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐาน การร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมาย	ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชน ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายฯ กำหนดให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำ ร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการ

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
		<p>ครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการต่อไป</p>	<p>สภาผู้แทนราษฎรช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดเพียงหลักการทั่วไปและไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่าหน่วยงานที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติ หน่วยงานนั้นอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกัน</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถร้องขอ ให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก และหน่วยงานเดียวช่วยเหลือประชาชน ในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยเมื่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับคำร้องขอให้จัดทำร่าง พระราชบัญญัติแล้ว ต้องดำเนินการ ให้แก่ผู้ร้องขอภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนผู้เชิญชวน อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับและรวบรวม หลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอ กฎหมายก็ได้</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
<p>๔. การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา</p>	<p>เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายและสามารถรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้ริเริ่มทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยเอกสารและรายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>กรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน</p>	<p>เมื่อมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและสามารถรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยเอกสารและรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน</p> <p>หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรี</p>	<p>ความเหมือน</p> <p>กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้เมื่อมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และสามารถรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้ริเริ่มหรือผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยเอกสารประกอบเสนอต่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และครบถ้วนของเอกสาร ภายใน ๔๕ วัน</p> <p>หากปรากฏว่าเอกสารหรือหลักฐานไม่ถูกต้องและครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่ม</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
		เพื่อพิจารณาให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีมิได้ส่ง คำรับรองภายใน ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติ การดำเนินการต่อไป	หรือผู้เชิญชวนดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ความแตกต่าง ๑. จำนวนรายชื่อของผู้แทนของ ผู้ซึ่งเสนอกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้ริเริ่ม เสนอรายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน ๖๐ คน แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนเสนอรายชื่อ ของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>๒. การให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลา การให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองภายใน ๙๐ วัน</p>
<p>๕. บทลงโทษ</p>	<p>๑. ผู้ใดให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษ ไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท</p> <p>๒. ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดลงชื่อ</p>	<p>ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ ศาลสั่ง</p>	<p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดโทษไว้ ๒ กรณี คือ</p> <p>๑) กรณีให้ ขอให้ รับว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ผู้ใด เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอ</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
	<p>ว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือผู้ติดต่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๑๐ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>		<p>ร่างกฎหมาย หากผู้ใดกระทำการ ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท</p> <p>๒) กรณีการลงลายมือชื่อปลอม หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอม ของผู้เข้าซื้อเสนอร่างกฎหมาย หากผู้ใดกระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดเพียงความผิดฐานปลอม ลายมือชื่อในการเข้าซื้อเสนอ กฎหมาย โดยหากผู้ใดกระทำการ ดังกล่าว ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ เลือกลงตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง</p>

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
๖. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติกรณี อายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง	-ไม่มีการบัญญัติกรณีดังกล่าว-	ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายใน ๑๒๐วันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติยื่นเป็นหนังสือ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป ตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ ประเด็นดังกล่าวไว้ แต่ร่าง พระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตกไป เนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
๗. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ที่เสนอต่อสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	-ไม่มีการบัญญัติกรณีดังกล่าว-	ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่า การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการต่อไป	ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเด็น ดังกล่าวไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ต้องตกไปเพราะสภานิติบัญญัติ แห่งชาติสิ้นสุดลง

๔.๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่า มีความเหมือนและความแตกต่างในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๓.๑ ประเด็นคุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีคุณสมบัติที่เหมือนกันคือ ต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

ความแตกต่าง

สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย คือ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและสมาพันธรัฐสวิส มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ ประเทศไทยมีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเหมือนกันทั้งประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ (๓) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และมาตรา ๒๕๖ (๑) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับสมาพันธรัฐสวิสกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในระดับมลรัฐการเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

ความแตกต่าง

สหรัฐอเมริกาคำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแตกต่างจากประเทศไทยและสมาพันธรัฐสวิส คือ สหรัฐอเมริกาโดยส่วนใหญ่จะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ เช่น การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ เป็นต้น

๔.๓.๒ ประเด็นประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกัน คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ได้ แต่หลักเกณฑ์ และวิธีการมีลักษณะที่แตกต่างกัน สำหรับสภราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น สมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๔.๓.๓ ประเด็นหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) หลักเกณฑ์การเสนอกฎหมาย

ความแตกต่าง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ หรือหมวด ๕ และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

สหรัฐอเมริกา ประชาชนผู้ริเริ่มที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายไม่ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายหรือบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพียงแต่ต้องยื่นข้อความที่ต้องการแก้ไข โดยข้อความที่เสนอนั้นต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เช่นเดียวกับการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสที่ผู้ริเริ่มเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เขียนบรรยายว่าต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะข้อเสนอกว้างๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวของต่างประเทศจะทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถกระทำได้ง่าย สะดวก สามารถสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้อย่างแท้จริง

๒) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความเหมือน

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมเสนอกฎหมาย โดยสามารถเชิญชวนด้วยวิธีการทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายก็ได้ และเมื่อรวบรวมลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้เชิญชวนมีหน้าที่ต้องทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

วิธีการดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเหมือนกับวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ผู้ริเริ่มสามารถประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนอของตน โดยต้องให้ได้จำนวนครบตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งข้อเสนอนี้จะถูกตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ โดยจะเป็นการตรวจสอบว่าข้อเสนอนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐข้อเสนอนั้นจะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มทำการแก้ไขให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนด เมื่อแก้ไขเรียบร้อยแล้วจะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติ

๔.๓.๔ ประเด็นการพิจารณาร่างกฎหมาย

ความแตกต่าง

การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทย ก่อนดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้มีการทำประชามติว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอหรือไม่ อีกทั้งเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถแก้ไขข้อความร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ แต่การแก้ไขนั้นต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอ และเมื่อร่างกฎหมายผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายไม่มีการทำประชามติว่าประชาชนเห็นด้วยกับการแก้ไขของรัฐสภาหรือไม่

การพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ของต่างประเทศ เมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาแล้ว หากรัฐสภายอมรับข้อเสนอของประชาชนหรือปฏิเสธข้อเสนอของประชาชน ต้องทำการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อนจึงดำเนินการแก้ไขกฎหมาย อีกทั้งก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย กับหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ สามารถเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างได้ตามตารางที่ ๕ ดังนี้

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
<p>๑. คุณสมบัติผู้มีสิทธิ และจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>- คุณสมบัติผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>- จำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อแก้ไข รัฐธรรมนูญ</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- แต่ละมลรัฐจะมีการ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ จะกำหนดเป็นจำนวน อัตราส่วนร้อยละ</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน สามารถ เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- แต่ละมลรัฐมีการ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่แตกต่างกัน บางมลรัฐ กำหนดเป็นจำนวน ที่แน่นอน บางมลรัฐ กำหนดเป็นอัตราส่วน ร้อยละ</p>	<p>- สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี</p> <p>- สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จำนวน ๑ คน สามารถเสนอ ร่างกฎหมายได้</p>	<p>- สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี</p> <p>- สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คนขึ้นไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๐ คน ขึ้นไป หากเป็นร่างกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อ งบประมาณแผ่นดิน จำนวนจะเพิ่มขึ้น เป็น ๒๐ คน ขึ้นไป และ ๕๐ คน ขึ้นไป ตามลำดับ</p>
<p>๒. ประเภทของ กฎหมายที่ให้สิทธิ ประชาชนเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอพระราชบัญญัติ</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมาย ธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>ประชาชนไม่สามารถ เข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และเสนอ กฎหมายธรรมดา</p>	<p>ประชาชนไม่สามารถ เข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และเสนอ กฎหมายธรรมดา</p>

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
๓. หลักเกณฑ์และวิธีการ เข้าซื้อเสนอกฎหมาย	<p>การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการ เกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ อีกทั้งต้องจัดทำตามรูปแบบ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน และเข้าได้มีความประสงค์ จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติต้องจัดทำ เอกสารประกอบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วย การเข้าซื้อเสนอกฎหมาย กำหนด</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด ประสงค์จะดำเนินการ เพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเข้าร่วมเสนอ</p>	<p>การเสนอกฎหมาย สามารถยื่นข้อความ ที่ต้องการแก้ไขโดยข้อความ ที่จะเสนอนั้นต้องมี หัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมาย ที่ชัดเจนในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องจัดทำ ตามรูปแบบของร่างกฎหมาย</p> <p>ผู้ริเริ่มสามารถ ประชาสัมพันธ์ให้มีการ ลงลายมือชื่อสนับสนุน การเสนอกฎหมายได้</p>	<p>- กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าซื้อเสนอ กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จะขึ้นอยู่กับ รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ - รัฐธรรมนูญประชาชน สามารถเข้าซื้อแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญบางส่วน ผู้ริเริ่มสามารถดำเนินการ ได้ทั้งจัดทำเป็นร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือเสนอเพียงหลักการ ทั่วไป</p>	<p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ประสงค์จะเสนอร่าง กฎหมายต้องยื่นคำร้อง เป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐ เพื่อให้สภา ผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ พิจารณา โดยจะต้องจัดทำ ร่างกฎหมายพร้อมเหตุผล เสนอพร้อมไปด้วย</p> <p>หากสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำขอ เสนอกฎหมาย ผู้ริเริ่ม จะต้องรวบรวมรายชื่อ</p>	-	-

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
	กฎหมาย โดยสามารถเชิญชวนเป็นหนังสือหรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์และอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้			ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงชื่อให้ความสนับสนุนคำขอนั้นตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด		
๔. การพิจารณา ร่างกฎหมาย	ก่อนพิจารณาร่างกฎหมายตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น	ก่อนพิจารณาข้อเสนอกฎหมายของประชาชนหากรัฐสภายอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องทำการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อนจึงสามารถดำเนินการแก้ไขข้อเสนอกฎหมายนั้นได้ ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ	รัฐสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ๓ วิธี - ยอมรับข้อเสนอทั้งหมดของประชาชน รัฐสภาจะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณา - ปฏิเสธข้อเสนอทั้งหมดของประชาชน รัฐสภาจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน	ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหากขอไปด้วยหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายนั้นจะถูกพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับร่างกฎหมายนั้นก่อน	-	-

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
	<p>และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน อีกทั้งเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ คณะกรรมาธิการสามารถแก้ไขข้อความร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ แต่การแก้ไขนั้นต้องไม่ขัดกับหลักการของกฎหมายที่เสนอ</p>	<p>เพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง</p>	<p>กับร่างกฎหมาย รัฐสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว</p> <ul style="list-style-type: none"> - เสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณา <p>หากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของประชาชนสามารถเสนอทางเลือกอื่นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ควบคู่ไปกับกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ และหากประชาชนเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด รัฐสภาต้องพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายนั้น</p> <p>ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับร่างกฎหมายนั้นก่อน</p>			

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่าทุกประเทศกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกัน คือ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง โดยสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) การกำหนดดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยแต่ละประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกัน ประเทศไทยควรนำหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศบางประการมาใช้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังนี้

๑. การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนควรกำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายให้ง่าย โดยให้ประชาชนสามารถเสนอเฉพาะหลักการทั่วไปหรือหัวข้อเรื่อง และจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ ว่าต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเด็นใด

๒. ก่อนการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับใดที่มาจาก การเข้าชื่อเสนอโดยประชาชน ควรมีการทำประชาคมติร่างกฎหมายที่ผ่านการแก้ไขของคณะกรรมการหรือรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับทราบถึงการแก้ไขข้อความหรือถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้น

๔.๔ สัเคราะห์ข้อมูลและจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ผู้ขอรับการประเมินได้นำข้อมูลจากการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนของประเทศไทย รวมทั้งหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ของประเทศไทยกับต่างประเทศ มาสังเคราะห์ในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๔.๑ ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกัน คือ การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาศึกษาหลักแนวคิดในกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า มีลักษณะที่เหมือนกันกับสหรัฐอเมริกา สหพันธ์รัฐสวิส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง ส่วนจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศ โดยประเทศไทยกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เหมือนกันทั่วประเทศ การกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับสมาพันธรัฐสวิส แต่แตกต่างกับสหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่กำหนดเป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยแต่ละมลรัฐ จะมีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกัน บางมลรัฐกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน บางมลรัฐกำหนดเป็นอัตราส่วนร้อยละ

๔.๔.๒ ประเด็นเงื่อนไขและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) เงื่อนไขการเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เหมือนกัน คือ ให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กล่าวคือ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อีกทั้งก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ ต่อประชาชน

นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดเงื่อนไข ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เหมือนกัน คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นต้องทำตามรูปแบบ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีการแบ่งเป็นรายมาตราที่ชัดเจนที่พอจะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์ จะตรากฎหมายเรื่องใด และต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

- (๑) ร่างพระราชบัญญัติ
- (๒) บันทึกหลักการแห่งพระราชบัญญัติ
- (๓) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (๔) บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น พบว่า ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค ต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน คือ ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการ ร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และหากมีการรวบรวมรายชื่อครบตามจำนวน ที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ร่างกฎหมายไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ทำให้ประชาชนเสียเวลาในการจัดทำ ร่างกฎหมาย และเสียค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนผู้เสนอกฎหมาย

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวจึงต้องศึกษาหลักแนวคิดกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดให้การเสนอกฎหมายสามารถยื่นข้อความที่ต้องการแก้ไข โดยข้อความที่จะเสนอนั้นต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องจัดทำตามรูปแบบของร่างกฎหมาย

๒) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารประกอบตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๑) เงื่อนไขการเสนอกฎหมาย รวมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่น และการลงลายมือชื่อทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา ซึ่งการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อพร้อมเอกสารหลักฐานของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่า อาจทำให้เกิดปัญหาเป็นการผลักภาระค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน ส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

การรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา และให้หน่วยงานข้างต้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า ซึ่งการกำหนดดังกล่าวพบว่า ทำให้เกิดปัญหาการขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากเป็นเพียงการกำหนดหลักการทั่วไปไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนโดยตรง และไม่ได้ระบุระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการ อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการและทำให้ประชาชนเสียเวลาในการเสนอกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. จึงกำหนดให้มีหน่วยงานหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ได้ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้วยก็ได้ ทั้งนี้ หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าว ไม่ต้องลงลายมือชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

กรณีพ้น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับความร้องขอ ยังมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ คน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนดังกล่าว ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องขอ ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้เข้าชื่อยังไม่ครบตามจำนวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องขอทราบ และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการ

การกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกหลักช่วยเหลือประชาชน ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่าย สะดวก และประหยัด อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิดของกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่า ทุกประเทศให้สิทธิผู้ริเริ่มสามารถเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเชิญชวนที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เข้าร่วมเสนอชื่อกฎหมาย โดยให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

๔.๔.๓ ประเด็นการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

๑) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้เมื่อผู้เชิญชวนรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด และรายชื่อของผู้แทนจำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน โดยผลการตรวจสอบเอกสารแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป

(๒) กรณีเอกสารถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้น

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้เมื่อผู้เชิญชวนรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด และรายชื่อของผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน โดยผลการตรวจสอบเอกสารแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป

(๒) กรณีเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ต้องแสดงหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิดของกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร พบว่า สหรัฐอเมริกามีการตรวจสอบความถูกต้องเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ การตรวจสอบว่าข้อเสนอนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐข้อเสนอนั้นจะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มทำการแก้ไขให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนด

๒) การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดหลักการการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรณีมีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างกฎหมายที่เสนอเกี่ยวข้องด้วยการเงิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน แต่ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาให้คำรับรองภายในระยะเวลาเท่าใด

ดังนั้น เพื่อให้ไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเกิดความล่าช้าในการพิจารณาของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. จึงกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน กล่าวคือ กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเกี่ยวข้องด้วยการเงิน ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้ส่งคำรับรองมาภายใน ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป

๔.๔.๔ ประเด็นการพิจารณาร่างกฎหมาย

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน รวมทั้งให้เปิดเผยผลการรับฟังนั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน

อีกทั้ง กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมา ไม่มีการกำหนดว่า หากรัฐสภาสิ้นสุดลงเนื่องด้วยการหมดวาระหรือยุบสภา จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยประชาชนต่อหรือไม่ และหากมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ประชาชนสามารถร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปได้อีกหรือไม่ ทำให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างกระบวนการใดก็ต้องตกไป

ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. จึงกำหนดให้ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างกฎหมายนั้น และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากกฎหมายนั้น และให้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และเสนอ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีความต่อเนื่องหากรัฐสภาสิ้นสุดลง เนื่องด้วยการหมดวาระหรือยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. จึงกำหนดให้ร่างกฎหมายใดที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. มีผลบังคับใช้ ให้ดำเนินการต่อไป และร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน มีหลักการหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี การพิจารณาของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมักจะนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เป็นหลักในการพิจารณา ทำให้มีร่างกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับที่เสนอโดยประชาชนบังคับใช้เป็นกฎหมาย ส่งผลให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มักมีการแก้ไขข้อความ หรือถ้อยคำของร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๓ ชั้นการพิจารณาลงมติ เพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติไม่มีการทำประชามติว่าประชาชนเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการหรือรัฐสภาหรือไม่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมาย

จากการศึกษาแนวคิดของกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย พบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยมีความแตกต่างกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสมาพันธรัฐสวิส กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้น

ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา หากรัฐสภายอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องทำการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อนจึงสามารถดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายนั้นได้ ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของสมาพันธ์รัฐสวิสนั้น รัฐสภาจะพิจารณา ๓ วิธี ได้แก่ ๑) ยอมรับและพิจารณาข้อเสนอทั้งหมด ๒) ปฏิเสธข้อเสนอ และต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเห็นชอบในเบื้องต้น หากประชาชนเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่รัฐสภาปฏิเสธ รัฐสภาต้องพิจารณากฎหมายดังกล่าว และ ๓) หากไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชน รัฐสภาสามารถเสนอทางเลือกอื่นควบคู่ไปกับข้อเสนอของประชาชนในการออกเสียงประชามติ และหากประชาชนเห็นชอบกับข้อเสนอของฝ่ายใด รัฐสภาต้องพิจารณาข้อเสนออื่น

๔.๔.๕ ประเด็นบทลงโทษ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดบทลงโทษไว้ ๒ กรณี ได้แก่

๑) กรณีการร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อ กล่าวคือ ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจ หรือหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๒) การปลอมลายมือชื่อในเอกสาร กล่าวคือ ผู้ใดปลอมลายมือชื่อในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เพื่อให้หลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดบทลงโทษเพียงการกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในเอกสาร กล่าวคือ ผู้ใดปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การสนับสนุนข้อมูลเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.” ได้ศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิธีการศึกษา โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการทบทวนเอกสาร (Documentary Research) แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กกับการรวบรวมค้นคว้าข้อมูลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ โดยจะเน้นศึกษาข้อมูลเชิงลึก เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย และศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รวมทั้งเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ครั้งนี้ต้องนำแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมรวมทั้งบทบัญญัติของทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... รวมทั้งหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศมาพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ อย่างถี่ถ้วน แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์มาจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาสามารถสรุปผลได้ ดังนี้

๕.๑.๑. ปัญหา อุปสรรค การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย

๑) การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำในรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจว่าประสงค์จะตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด และต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายเพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมา ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ถึงแม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จะกำหนดให้ผู้เริ่มสามารถร้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายได้ แต่การกำหนดดังกล่าวก็ไม่ได้มีการออกกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่โดยตรง อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

๓) การกำหนดให้การรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบหลักฐานที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่สามารถแสดงตัวตนของบุคคลนั้นได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นการผลักภาระค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน ส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

๔) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาหากรัฐสภาสิ้นสุดเนื่องด้วยการหมดวาระหรือยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการใดก็ให้ตกไป ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

๕.๑.๒ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

๑) เงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ ๑๘ ปี ขึ้นไป และไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และมีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต้องจัดทำตามรูปแบบพร้อมแนบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

๒) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องมีข้อความปรากฏให้ผู้ร่วมเข้าชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อจะเสนอกฎหมายใด และสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นได้ที่ใด

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้ ๒ วิธี คือ ๑) การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ๒) การเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

๓) กลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย
กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดเพียงหลักการทั่วไปให้มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

๔) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่เหมือนกัน คือ เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายและสามารถรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องหากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารไม่ครบถ้วน ให้ผู้เชิญชวนดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้เชิญชวนเสนอรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๖๐ คน แต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน

๕) บทลงโทษ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดบทลงโทษกรณีให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ ให้ถอนรายชื่อ และบทลงโทษกรณีลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารแต่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดเพียงความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง

๖) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถยื่นยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

๕.๑.๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งของประเทศไทยกับต่างประเทศ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกัน คือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้องไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประเทศไทยและสมาพันธรัฐสวิสกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกันทั้งประเทศ ส่วนสหรัฐอเมริกากำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ ซึ่งแตกต่างจากสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย คือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา

๒) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเทศไทยและต่างประเทศให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ)

๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยกำหนดให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ หรือหมวด ๕ และต้องจัดทำตามรูปแบบพร้อมแนบเอกสารตามที่กำหนด โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด แต่ของต่างประเทศการเสนอกฎหมายไม่ต้องจัดทำตามรูปแบบเพียงแต่เสนอหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย นอกจากนี้ ทั้งประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ผู้ชวนชวนหรือผู้ริเริ่ม มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

๔) การพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทย ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีการทำประชามติว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอหรือไม่ และก่อนประกาศใช้กฎหมายไม่มีการทำประชามติว่าประชาชนยอมรับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศที่กำหนดให้ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องมีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

๕.๑.๔ **สังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.**

การสังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อมูลทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑) ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒) ประเด็นเงื่อนไขและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๓) ประเด็นการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานและการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

๔) ประเด็นการพิจารณาร่างกฎหมาย

๕) ประเด็นการลงโทษ

๕.๒ อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้มีประเด็นที่ผู้ขอรับการประเมินนำมาอภิปรายผล ได้แก่ ประเด็นกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมีการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมตามหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นไปตามรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบผสม (Mixed Democracy) คือ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative) โดยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องจัดทำในรูปแบบที่กำหนด พร้อมทั้งแนบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนความต่อเนื่องของการพิจารณาร่างกฎหมายหากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือยุบสภา ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อีกทั้งจากผลการศึกษาข้อมูลสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตั้งแต่เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน จำนวน ๖๗ ฉบับ มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๙ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๔ ของจำนวนกฎหมายทั้งหมดที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้ร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้เชิญชวนไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และหลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ขอรับการประเมินจึงสามารถสรุปได้ว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เป็นไปอย่างล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก และมีภาระค่าใช้จ่ายในการรวบรวมเอกสารหลักฐาน รวมทั้งไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร ดังนั้น การกำหนดให้มีหน่วยงานหลักและนาระบบเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเป็นกลไกช่วยเหลือประชาชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อย่างไรก็ดีแม้ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. จะได้บัญญัติให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยจัดทำและเสนอร่างกฎหมายได้ อีกทั้ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นำระบบเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อต้องดำเนินการให้ผู้ร่วมเข้าชื่อสามารถเข้าถึงเอกสารได้สะดวก รวมทั้งสามารถส่งหลักฐานการร่วมเข้าชื่อผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ เพื่อเป็นการไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

ดังนั้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมาะสมควรเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และเข้าถึงได้ง่าย ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่าจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน โดยกฎหมายดังกล่าวควรมีการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนที่ชัดเจนโดยเฉพาะการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ โดยกำหนดให้การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ร่วมเข้าชื่อสามารถเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวกด้วย อีกทั้งหากหน่วยงานหลักนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายผ่านทางระบบเทคโนโลยีดังกล่าวอาจกระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ ทั้งนี้ เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นไปตามแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินจึงเห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้ว ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ควรมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๕ ปี ที่กฎหมายบังคับใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ การพิจารณาทบทวนต้องคำนึงถึงผลกระทบและภาระของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เพื่อเป็นการพัฒนาการปฏิรูปด้านกฎหมายของประเทศอย่างยั่งยืน

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากปัญหา อุปสรรค การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า เพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๕.๓.๑ ปัญหาบทบัญญัติตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

การกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตราดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนผู้เสนอกฎหมาย และต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมาย เนื่องจากต้องเสนอกฎหมายตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้างต้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยประชาชนต้องมีกระบวนการ ขั้นตอน และรูปแบบของร่างกฎหมายที่ง่าย สะดวก ไม่ซับซ้อน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเสนอกฎหมาย ควรเสนอได้เฉพาะหลักการทั่วไปหรือหัวข้อเรื่อง และจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ว่าต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเด็นใด

๕.๓.๒ ปัญหาขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรกำหนดหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย อีกทั้ง การกำหนดหน่วยงานหลักไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงได้จัดทำแผนการดำเนินการงานทั้งการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือประชาชน ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการรวบรวมเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกระบวนการเชิญชวนเข้าชื่อเสนอกฎหมายควรดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยออกเป็นประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมาย การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และควรบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการยืนยันตัวตนและตรวจสอบสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจัดทำแอปพลิเคชันให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายยืนยันตัวตนผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว

๕.๓.๓ ปัญหาความต่อเนื่องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ


ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในขั้นตอนใด หากรัฐสภาหยุดลงด้วยสาเหตุการหมดวาระหรือยุบสภา เมื่อมีรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ควรกำหนดแนวทางให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนั้นต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดการเสนอกฎหมายโดยประชาชนต้องสูญเปล่า

๕.๓.๔ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถานวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา เป็นต้น หรือการจัดสัมมนาในพื้นที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายคณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน

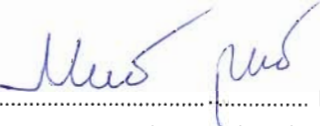
และการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและเผยแพร่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อประชาชนจะได้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน

๕.๓.๕ ประชาชนต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการติดตาม การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น รายการเจตนารมณ์กฎหมาย ซึ่งออกอากาศทางวิทยุรัฐสภา FM 87.5 MHz หรือเข้าร่วมการจัดสัมมนาของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร อาทิ โครงการการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของประชาชนผ่านระบบออนไลน์ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และสามารถเสนอร่างกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมาย กำหนด

ขอรับรองว่าข้อมูลเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....  ผู้เสนอผลงาน
(นางสาวพิกุลรัตน์ หนูคง)
ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

ขอรับรองว่าสัดส่วนหรือลักษณะงานในการดำเนินการของผู้เสนอผลงานข้างต้น ถูกต้องตรงกับความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....  ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการ
(นางนภาพรณี แพทย์พันธุ์)
ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

ลงชื่อ.....*สมิทธิ*.....หัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนัก
(นางสาวปรัชญาภรณ์ อมรเวช)
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓
วันที่ *๓๐* พฤษภาคม ๒๕๖๘

หมายเหตุ ๑. กรณีเป็นผลงานร่วมกันหลายคน ผู้ร่วมจัดทำผลงานทุกคนต้องลงชื่อในคำรับรอง
และเมื่อได้ลงชื่อรับรองและส่งเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินแล้ว จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้
๒. กรณีที่เป็นผลงานร่วมหลายคน ผู้เสนอผลงานต้องมีสัดส่วนในการจัดทำผลงานแต่ละเรื่อง
ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

บรรณานุกรม

- กานต์ ราชนา. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๖๒.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี* ๘, ฉ. ๒ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๒): ๒๘-๓๗.
- จิรัฐ ธิติกุลพิพัฒน์ และสุรพล ศรีวิทยา. “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๙.
- เจนจิตต์ วรนิติโกศล. *รัฐสภาญี่ปุ่น The Parliament of Japan*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๘.
- จุฑาลักษณ์ จำปาทอง. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.” *บทความวิชาการ* ๑๐, ฉ.๐๖ (มีนาคม ๒๕๖๓): ๘-๑๓.
- ชัชฎา กำลังแพทย์. “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: เมื่อการกระจายอำนาจนำไปสู่ความเจริญหลากหลายมิติ.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗. <http://thevotersthai.com/columnist03>.
- ฐากร ศิริยุทวัฒนา. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๒.
- ถวิลวดี บุรีกุล. *การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์, ๒๕๕๒.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. “หลักการร่างกฎหมายลำดับสำรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐสภา.” *หลักสูตรนักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ ๑๒ สถาบันพระปกเกล้า*, ๒๕๖๓.
- นิยม รัฐอมฤต. *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอช.เอ็น. กรุ๊ป จำกัด, ๒๕๕๓.
- นิยม เวชกามา. “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวสกลนครตามแนวพุทธจิตวิทยา.” *ดุสิตนิพนธ์ดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชาพุทธจิตวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย*, ๒๕๖๑.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. สมุทรปราการ: บริษัท พรินต์ติ้ง ฮอลล์ จำกัด, ๒๕๕๕.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. “วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย.” *หน้าต่างโลก: The Knowledge Windows* (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๐): ๑๗๖.
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง). เล่มที่ ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๔๔ ง, ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕.
- ปัญจณี เจียมสันดุสิต. “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปัทมา สุปก่าปัง. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.
- _____. *การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ : บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.
- พนารัตน์ มาศฆมาดล. *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๕.
- _____. “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๘, https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย_พ.ศ._2556.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๙ ก (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖): ๒.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. *การเมืองกับการปกครองของไทย (Thai Politics Government)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๖๑-๑๑๗.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๓-๔๓.
- ลิขิต ธีรเวคิน. *การเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๒๕๕๓.
- _____. “การวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๗. https://kpi.ac.th/uploads/pdf/sGrrqn9OU1oaWhLMJM_XREmuPVxd58BoFRetbVj0M.pdf
- _____. *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. “ประชาธิปไตย.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๕. <https://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>.
- สถาบันพระปกเกล้า. *การวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.*, (ม.ป.ท.), ๒๕๖๓.
- สตียร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาธิตพร. “ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๖.” *สถาบันพระปกเกล้า* (มกราคม - เมษายน ๒๕๖๕): ๓๓-๓๕.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ศึกษากรณีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐.” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* ๓, ฉ. ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙): ๙๔-๙๖.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สิรินยา สืบสำราญ. “ประเทศสวีตเซอร์แลนด์.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕. <https://sites.google.com/site/pponsz19/pra-thes-s-wit-sexr-laend/karmeuxng-kar-pkkhrxng>.
- สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษชัย. *การเมืองการปกครองไทย Thai government and politics*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๒.
- สุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย (The Public Participation and the democratic principle).” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ(ม.ป.ป.): ๘-๑๓.
- สุนทร ธนศิลป์พิชิต ณ์ศุภมุลกานต์ ไชยวิมลสิริ และไพฑูริย์ มาเมือง. “รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เหมาะสม.” *วารสารชัยภูมิปริทรรศน์* ๑ , ฉ. ๑ (มกราคม – เมษายน ๒๕๖๑): ๒๐-๒๑.
- สุเมฆ จีรัชชัยสิริ. “ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*, ๒๕๖๒.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย. “หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๖. https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index.
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. “การมีส่วนร่วมของประชาชน.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๕. <https://recc.erc.or.th/index.php/2015-07-07-07-53-46/464-2010-02-01-08-32-52>.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. “ประชาธิปไตย.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖. <http://legacy.orst.go.th/?knowledges=ประชาธิปไตย-๒๙-มิถุนายน>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.
- _____. *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑.
- _____. “สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๖. https://web.parliament.go.th/assets/portals/5/files/25_10_2561-2.pdf.
- _____. *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒.
- _____. *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- _____. *พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔.
- _____. *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๕๑*. สมัยประชุมวิสามัญ, ๒๕๕๑.
- อธิปัทย์ บำรุง. “ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา.” *วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา* ๒, ฉ. ๑, (มกราคม ๒๕๒๘). ๒๓-๒๕.
- อรณิชา รุ่งธิพานนท์. “รัฐสภาสหราชอาณาจักร United Kingdom Parliament.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗. <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/books/pdf/NALT-work-academic-ukpar.pdf>.
- อานันท์ เกียรติสารพิภพ. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process).” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=45242&filename=house2558_2.
- ไทย. รัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- ไทย. รัฐสภา, สภาผู้แทนราษฎร. *ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.* ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒, สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง, ๒๕๖๓.
- _____. *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. อ.พ. ๒/๒๕๖๓*. สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง, ๒๕๖๓.
- Alexander J.Bott, *Handbook of the United States Election Law and Practices : Political Rights*. Greenwood, 1990.
- Enrico D’Ambrogio. “Japan’s Parliament and other political institutions.” *European Parliamentary Research Service*, (December 2020), 7.
- House of Councilors, The Nation Diet of Japan. “Legislative Procedure.” accessed May 14, 2024, <https://sangiin.go.jp/eng/guide/legi/index.htm>.
- Izabela Krasnicka. “Mechanisms of Direct Democracy in the United States. The Case of Same-Sex Marriages under the Popular Vote in California.” *Bialostockie Studia Prawnicze*, vol.24 (nr 1 2019): 29-30.
- Jess Sargeant and Jack Pannell. *The legislative process: How to empower parliament*. London: Institute for Government, 2022.
- Rohner Andreas. *Direct Democracy in the German Lander: History, Institutions, and (mal) functions*. Zurich: Centre for Research on Direct Democracy, 2011.
- The House of Representatives, Japan. “Powers of the National Diet.” accessed May 14, 2024, https://www.shugiin.g1/go.jp/internet/itldb_english.nsf/html/statics/guide/powers.htm.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Tsuji Yuichiro. “Law Making Power in Japan-Legislative Assessment in Japan.” *SSRN Electric Journal*, (January 2016): 174-183.

Wolf Linder and Sean Mueller. *Swiss Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*. Fourth Edition. London: Palgrave Macmillan, 2021.

ภาคผนวก

แบบขอเข้ารับการประเมิน

ข้อมูลส่วนบุคคล			
๑.	ชื่อ (ผู้ขอรับการประเมิน) นางสาวพิภุรัตน์ หนูคง วุฒิการศึกษา ปริญญาโท		
๒.	ปัจจุบันตำแหน่งประเภท วิชาการ ตำแหน่ง วิทยากร ระดับชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ ๑๙๒๙ กลุ่มงาน คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนัก กรรมการ ๓ สังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร		
๓.	ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง วิทยากร ระดับเชี่ยวชาญ ตำแหน่งเลขที่ ๑๙๒๙ กลุ่มงาน คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนัก กรรมการ ๓ สังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร		
๔.	ประวัติการศึกษา		
	คุณวุฒิและวิชาเอก(ปริญญา/ประกาศนียบัตร)	ปีที่สำเร็จการศึกษา	สถาบัน
	สารสนเทศศาสตร์บัณฑิต (การจัดการสารสนเทศ)	๒๕๔๕	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
	บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต	๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๕.	ประวัติการรับราชการ (จากเริ่มรับราชการจนถึงปัจจุบัน แสดงเฉพาะที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงขึ้นแต่ละระดับ และการเปลี่ยนแปลงในการดำรงตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ)		
	<u>วัน เดือน ปี</u>	<u>ตำแหน่ง</u>	<u>อัตราเงินเดือน</u>
		<u>สังกัด</u>	
	๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙	วิทยากร ๔	๙,๓๒๐
			กลุ่มงานคณะกรรมการ การคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ ๓
	๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑	วิทยากร ๕	๑๑,๙๓๐
			กลุ่มงานคณะกรรมการ การคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ ๓
	๘ มิถุนายน ๒๕๕๕	วิทยากร ชำนาญการ	๒๐,๐๒๐
			กลุ่มงานคณะกรรมการ การคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ ๓
	๒๕ เมษายน ๒๕๖๐	วิทยากร ชำนาญการพิเศษ	๒๘,๒๙๐
			กลุ่มงานคณะกรรมการ การคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ ๓

ข้อมูลส่วนบุคคล (ต่อ)

๖. ประวัติการฝึกอบรมและดูงาน

ปี	หลักสูตร	สถาบัน	ระยะเวลา
๒๕๖๐	- โครงการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เกี่ยวกับคู่มือการศึกษาดูงานและการจัดสัมมนาภายในประเทศของคณะกรรมการให้แก่นิติกรวิทยากร สำนักกรรมการ ๑ ๒ ๓	- สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓	- ๑๗ ส.ค. ๖๐
	- การพัฒนาข้าราชการในตำแหน่งวิทยากรให้เป็นนักวิชาการนิติบัญญัติ (อบรมทุกวันอังคารและพุธ)	- สำนักพัฒนาบุคลากร	- ๑๒ ก.ย. ๖๐ - ๓ เม.ย. ๖๑
๒๕๖๒	- โครงการส่งเสริมค่านิยมองค์กรของสำนักกรรมการ ๓	- สำนักกรรมการ ๓	- ๑๗, ๑๘ มิ.ย. ๖๒
	- โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ	- สำนักพัฒนาบุคลากร	- ๒๖ - ๒๗ มี.ค. ๖๒
	- โครงการปฏิบัติธรรมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในวันมาฆบูชาของสำนักกรรมการ ๓	- สำนักกรรมการ ๓	- ๒๐ ก.พ. ๖๒

๗. ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน (เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับอะไรบ้างที่นอกเหนือจากข้อ ๕ เช่น เป็นหัวหน้าโครงการ หัวหน้างาน กรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน เลขานุการ เป็นต้น พร้อมทั้งระบุโครงการ คณะกรรมการ คณะทำงาน ฯ และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานนั้นด้วย

- ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๗๐ ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รัฐสภา ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ระหว่างวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔)
- คณะทำงานนวัตกรรมของสำนักกรรมการ ๓ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงปัจจุบัน

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความที่แจ้งไว้ในแบบขอเข้ารับการประเมินนี้ถูกต้องและตรงตามความเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ..... (ผู้ขอรับการประเมิน)

(นางสาวพิกุลรัตน์ หนูคง)

ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

ภาคผนวก



เอกสารประกอบการพิจารณา

เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ของ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รัฐสภา

วันอังคารที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รัฐสภา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ...” จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาขอคณะกรรมการ ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา สภาพปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ตลอดจนข้อเสนอแนะในการบัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อผิดพลาดประการใด ต้องกราบขออภัยมา ณ โอกาสนี้ พร้อมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ด้วยขอขอบคุณยิ่ง

นางสาวพิกุลรัตน์ หนูคง

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ.....	ก
สารบัญตาราง.....	ข
บทสรุปคณะกรรมการ.....	ค
๑. บทนำ.....	๑
๒. สภาพปัญหา อุปสรรค การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	๒
๓. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	๕
๔. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ.....	๕๗
- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา.....	๕๗
- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธรัฐสวิส.....	๕๗
- การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี.....	๕๙
๕. เปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	๖๐
๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๖๘
- บทสรุป.....	๖๘
- ข้อเสนอแนะ.....	๖๙
บรรณานุกรม.....	๗๒
ภาคผนวก.....	๗๓
- ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.	
- สรุปประเด็นการอภิปรายในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ	

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๑. เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖
กับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๙
๒. เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖
กับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๔๔
๔. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
โดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ..... ๖๔

บทสรุปคณะกรรมการสิทธิการ

หลักการว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประเทศไทยได้รับการรับรองเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนคน สามารถเข้าซื้อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมาย และมีการบัญญัติ กฎหมายออกมารองรับหลักการดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการเข้าซื้อเสนอกฎหมายนั้นต้องประกอบด้วยเอกสารหลายอย่างทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการที่สูง อีกทั้ง การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าซื้อเสนอ กฎหมายได้นั้น เป็นจำนวนที่มากเกินไป ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนไม่ต้องแสดงหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านประกอบการเสนอกฎหมาย กอปรกับการลดจำนวนประชาชนในการเสนอกฎหมายลดเหลือเพียงหนึ่งหมื่นคน ทำให้ค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการของประชาชนลดลงและประชาชนสามารถเข้าซื้อเสนอกฎหมายได้ง่ายและสะดวกขึ้น

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ และได้มีการ กำหนดหลักการในการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน สามารถเข้าซื้อเสนอกฎหมายได้ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ แต่เนื่องจากยังไม่มีความหมายว่าด้วย การเข้าซื้อเสนอกฎหมายที่ออกมารองรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาใช้โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้พบว่าบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าซื้อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ เพื่อปรับปรุง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเกิดความสะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย ในกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อีกทั้งสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าซื้อก็ได้

๑. บทนำ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางตรง (Direct Democracy) โดยประชาชนสามารถเสนอความต้องการของตนเองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องเพื่อเสนอต่อภาครัฐ และให้ดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมาย สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทยนั้น มีการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๗๐ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยคำร้องขอนั้นต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง จึงได้มีการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นครั้งแรกคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้และได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๖๓ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อกฎหมาย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

จากนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกยกเลิกไปและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะถูกยกเลิกไป แต่ภาครัฐก็ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ยังคงมีการบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ๓ มาตราด้วยกัน คือ ๑) มาตรา ๑๓๓ (๓) ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ๒) มาตรา ๒๕๖ (๑) ได้กำหนดเกี่ยวกับ

สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคน มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ๓) มาตรา ๒๕๘ ค.(๔) ได้กำหนดไว้ว่า ให้จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

นอกจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๖ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรา ๒๕๘ ค.(๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายหรือผล อันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่งคือ มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนมีกลไก หรือหน่วยงานทำหน้าที่เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และแผนปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย รวมทั้งเพื่อให้กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด ค่าใช้จ่าย และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม มากยิ่งขึ้น

๒. สภาพปัญหา อุปสรรค การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ผ่านมาประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มมากขึ้น โดยจากการสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า การเข้าชื่อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๑๖ ฉบับ ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำนวน ๕๑ ฉบับ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน ๘ ฉบับ เช่นร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เป็นต้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาหรือสภา ผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ๑) รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ ๒) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน ๑ ฉบับ ๓) นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้นำรับรอง

จำนวน ๔ ฉบับ ๔) ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน ๗ ฉบับ เนื่องจากหลักการไม่เป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๕) สิ้นสุดไปเนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๓๐ ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , ๒๕๖๑ : ออนไลน์)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวน ๔๗ ฉบับ แบ่งออกเป็น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , ๒๕๖๓, น. ๓๙ - ๔๑)

๑. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่...) พ.ศ. นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง แต่ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาได้ เนื่องจากยังไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จึงส่งข้อมูลให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณา จำนวน ๒ ฉบับ นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๖ ฉบับ

๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ ฉบับ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๔ ฉบับ จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยคณะผู้ริเริ่ม จำนวน ๑๔ ฉบับ ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าหลักการเป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ให้ปรับปรุงตัวร่างให้เป็นไปตามรูปแบบของกรเสนอกฎหมาย จำนวน ๔ ฉบับ ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ จำนวน ๓ ฉบับ ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องให้สำนักงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมาย จำนวน ๑๐ ฉบับ คืบเรื่องให้ผู้ริเริ่มเนื่องจากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๖ ฉบับ

จากสรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ - ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มมากขึ้น แต่มีร่างกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย และร่างกฎหมายหลายฉบับที่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ทำให้การส่งเสริมสนับสนุน กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยมีปัญหา อุปสรรค และมีผลกระทบต่อประชาชนในการเข้าร่วมเสนอกฎหมาย ดังนี้

๑. การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำในรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจว่าประสงค์จะตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด และต้องจัดทำบันทึก หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายเพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

๒. การเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะเสนอได้เฉพาะหลักการที่เป็นไปตามหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด และหากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่เป็นไปตามหลักการของหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ก็จะทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนในการเสนอกฎหมายของประชาชนไม่เกิดประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้เสนอกฎหมาย

๓. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมา ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คนร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการในขั้นตอนร่างกฎหมาย หรือรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการให้สิทธิประชาชนในการร้องขอให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการให้เท่านั้น มิได้เป็นการกำหนดหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานภาครัฐในการช่วยเหลือประชาชน อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้เป็นภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดความล่าช้าขาดประสิทธิภาพ

๔. การเสนอกฎหมายโดยประชาชนหากมีหลักการที่เหมือนหรือคล้ายกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภามักนำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาก่อน เนื่องจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาล่าช้ากว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักมีการแก้ไขข้อความ หรือถ้อยคำในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ ๓ การลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจะไม่มี การทำประชาคมติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการหรือรัฐสภาหรือไม่ ทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมาย

๖. การรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบหลักฐานที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่สามารถแสดงตัวตนของบุคคลนั้นได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการผลักระยะค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

๗. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาหากรัฐสภาสิ้นสุดเนื่องด้วยการหมดวาระหรือยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการใดก็ให้ตกไป ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

๓. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยสามารถสรุปหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้ดังนี้

๓.๑) หลักการและเหตุผล

หลักการ เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อกฎหมาย

เหตุผล โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๓.๒) เจือนไขของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การเสนอร่างกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ผู้ที่มีสิทธิเสนอกฎหมายต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอกฎหมาย และมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๒) การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

๓.๓) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมเสนอกฎหมายให้ครบจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน หรือ ๕๐,๐๐๐ คน แล้วแต่กรณี โดยสามารถเชิญชวนได้ ๒ วิธี คือ

(๑) การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน

(๒) การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดวิธีการในการเชิญชวนผ่านช่องทางดังกล่าว เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่ายและสะดวก อีกทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้กระทำโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

๓.๔) กลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย ดังนี้

(๑) การจัดทำร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมเอกสารประกอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดได้

(๒) การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่โฆษกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้วยก็ได้

๓.๕) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายพร้อมทั้งรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้เชิญชวนมีหน้าที่ต้องทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ และจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน กรณีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ส่งคำรับรองมาภายในเวลา ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ก่อนดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

๓.๖) บทลงโทษฐานปลอมลายมือชื่อ

ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

๓.๗) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยื่นเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

๓.๘) สถานะของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p> <hr/> <p>ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.</p> <hr/> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ ขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p> <p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖”</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.”</p>	<p>มาตรา ๑ ความแตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการตัด คำว่า “ว่าด้วย” ออก เนื่องจากหากชื่อ ร่างพระราชบัญญัติขึ้นต้นด้วยคำว่า “ว่าด้วย” เมื่อค้นหาในเว็บไซต์ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะอยู่ในหมวด ๖ ดังนั้น เพื่อให้เกิด ความสะดวกในการค้นหาและสื่อถึงชื่อ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโดยตรง จึงตัดคำว่า “ว่าด้วย” ออก</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>	<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>มาตรา ๒ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดเกี่ยวกับการผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่เหมือนกัน</p> <p>มาตรา ๓ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการตัดคำว่า “๒๕๔๒” ออก และเพิ่มคำว่า “๒๕๕๖” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพระราชบัญญัติที่มีผลการบังคับใช้ ณ ขณะนั้น</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่ม ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา</p>	<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า การเข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้เชิญชวน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่มเชิญ ชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>มาตรา ๔ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการเพิ่มและแก้ไข นิยามของคำต่าง ๆ ได้แก่ ๑. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายใด ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๒. “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” โดยเพิ่มคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เนื่องจาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีคุณสมบัติที่มากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด กล่าวคือ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่ารวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่อในทะเบียน บ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่ นอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งและนอกเขต เลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้</p> <p>๓. “ผู้เชิญชวน” เพื่อเป็นการกำหนด หน้าที่ของผู้เชิญชวนให้ชัดเจน ว่ามีหน้าที่อย่างไร อีกทั้งเพื่อให้เกิด</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>	<p>ความเหมือน/ความแตกต่าง</p>
<p>มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี</p> <p>การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</p>	<p>มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย <u>ต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอ</u> ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖ แล้วแต่กรณี <u>และมีได้เป็นบุคคล</u> <u>ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</u></p> <p>การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง <u>จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</u></p>	<p>ความกระชับและลดความซ้ำซ้อน หากไม่กำหนดไว้จะมีการใช้คำว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่มเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหลายมาตรา เช่น มาตรา ๘ พรรคสาม มาตรา ๑๑ พรรคหนึ่ง เป็นต้น</p> <p>มาตรา ๕ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เหมือนกันคือ ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>	<p>ความเหมือน/ความแตกต่าง</p>
<p>การเข้าชื่อเสนอผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน</p> <p>มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภา พิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้อง</p>	<p>การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน</p> <p>มาตรา ๖ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการ เกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำตามรูปแบบ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน</p>	<p>ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการเพิ่ม ถ้อยคำ “มิได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้ สิทธิเลือกตั้ง” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ผู้เสนอกฎหมายต้องมีได้เป็นบุคคล ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p>มาตรา ๖ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้การเสนอ ร่างพระราชบัญญัติกระทำได้เฉพาะที่มี หลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และ หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>แบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ</p>	<p>เพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) <u>ร่างพระราชบัญญัติ</u></p> <p>(๒) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๓) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>(๔) บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ</p>	<p>ต้องแบ่งเป็นมาตรา ที่จะเข้าใจได้ว่า ประสงค์จะตรากฎหมายใด</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การเสนอ ร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเหตุที่ต้องกำหนดถ้อยคำดังกล่าว เนื่องจากความในมาตรา ๗๗ วรรคสาม กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชน</p> <p>ในกระบวนการการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มหลักเกณฑ์ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๒. เพิ่มเอกสารประกอบที่จะต้องเสนอ คือ ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘</p> <p>(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น</p> <p>ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการ</p>	<p>มาตรา ๗ <u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคน</u> มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเสนอตามมาตรา ๖ <u>วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา</u> ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสารตามวรรคหนึ่งให้แก่ผู้ร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ <u>ระยะเวลาดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขยายให้เป็นกรณีไปได้ แต่เมื่อรวมระยะเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน</u></p>	<p>มาตรา ๗ ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คนสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสารต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และมีความสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓(๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน จึงจะ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>จัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณี โดยไม่ชักช้า</p> <p>ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้</p> <p>ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการ และเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม</p>		<p>สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) กำหนดให้การปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือ ประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมาย</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งเอกสาร ประกอบให้กับประชาชนผู้ร้องขอ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายโดยตรง และหากกำหนดให้หน่วยงานอื่น</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ช่วยเหลือประชาชนเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ จะส่งผลให้หน่วยงานนั้น ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณรัฐ</p> <p>๓. การกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องขอเพื่อเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมาย</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้</p> <p>ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใดและสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ทันที รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล</p> <p>(๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงาน</p>	<p>มาตรา ๘ <u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้</u> <u>เมื่อมีเอกสารครบถ้วนตามมาตรา ๖ วรรคสอง แล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวนตามมาตรา ๕ วรรคสอง</u></p> <p><u>การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง ไปพร้อมกันด้วย</u></p> <p><u>การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสอง</u></p>	<p>มาตรา ๘ ความแตกต่าง</p> <p>๑. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป สามารถจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสารต่าง ๆ ได้เอง เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสารเองได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสามารถส่งหลักฐานการเข้าชื่อไปยังผู้เชิญชวนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่น</p>	<p><u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ตามความประสงค์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติครบหนึ่งหมื่นคนแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๑</u></p> <p><u>ในการดำเนินการตามวรรคสี่ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่การเชิญชวนให้เข้าชื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป</u></p>	<p>๓. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ยังได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ รวมทั้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำระบบเทคโนโลยีที่สามารถยืนยันตัวบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าว ให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ</u></p> <p><u>ในการดำเนินการตามมาตรานี้ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้า ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้วยก็ได้</u></p> <p><u>มาตรา ๙ ในระหว่างการประชุมชนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการ และข้อความในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นการแก้ไข ข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ</u></p>	<p>มาตรา ๙ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีความเข้าใจ ที่ชัดเจนว่าเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใด และเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริง</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ของกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นครั้งแรก เป็นอย่างไร เมื่อมีการเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งร่วมลงชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องมีหลักการเช่นเดิมจนกระทั่ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับบรรจุเข้าสู่ วาระการประชุมของรัฐสภา</p> <p>อีกทั้งหากร่างพระราชบัญญัตินั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการเชิญชวนให้มี การเข้าชื่อด้วยตนเอง และในระหว่าง การเชิญชวนมีการแก้ไขหลักการ หรือข้อความในร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถทราบได้ว่ามีการแก้ไข หลักการหรือข้อความหรือไม่ แต่ผู้มีสิทธิ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย</p> <p>(๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตามมาตรา ๖ วรรคห้า แล้วแต่กรณี</p> <p>(๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ วรรคสาม</p>	<p>มาตรา ๑๑ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>เลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อสามารถโต้แย้งได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอประธานรัฐสภาในครั้งแรกกับร่างพระราชบัญญัติที่นำไปเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อ มีหลักการหรือข้อความที่ไม่ตรงกัน</p> <p>มาตรา ๑๑ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมือนกัน คือ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ ต่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
(๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด	<u>ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสี่ การดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งให้กระทำโดยไม่ต้องแสดงหลักฐาน การเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและ ครบถ้วนของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว</u>	ความแตกต่าง ๑. พระราชบัญญัติด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้ริเริ่มเสนอรายชื่อของผู้แทน ของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ต่อประธานรัฐสภา แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ ผู้เชิญชวนรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวน ไม่น้อยกว่า ๒๐ คนแต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้ จำนวนรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่จะเป็นกรรมการวิสามัญ มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๒ ที่กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ ด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวน กรรมการวิสามัญทั้งหมด</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ การรวบรวมรายชื่อโดยสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องแสดง หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>รับรองความถูกต้องและครบถ้วน ของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการตรวจสอบความมีตัวตน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา จะขอความร่วมมือไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการตรวจสอบ ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการประหยัด ค่าใช้จ่ายจึงกำหนดให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือ รับรองความถูกต้องและครบถ้วนของการ เข้าชื่อเท่านั้น</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>	<p>ความเหมือน/ความแตกต่าง</p>
<p>มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไปเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อด้วย</p> <p>ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน</p>	<p>มาตรา ๑๒ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่ามีหลักการและเอกสารหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันหากปรากฏว่ามีหลักการหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดต่อไป ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนและเมื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร</p> <p><u>การตรวจสอบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา</u></p>	<p>มาตรา ๑๒ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้เมื่อประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบต่าง ๆ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากพบว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนก็ให้มีหนังสือแจ้งกลับไปยังผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>ความแตกต่าง ๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ตามวรรคหนึ่ง</p> <p>เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นรายชื่อที่ถูกต้อง</p>	<p><u>ถ้าผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายใน เวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยุติการดำเนินการต่อไป</u></p> <p><u>ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีมิได้ส่งคำรับรองมาภายในเก้าสิบวัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวน ทราบและยุติการดำเนินการต่อไป</u></p> <p><u>ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีหลักฐานแสดงว่า ลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นลายมือชื่อปลอมไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ถ้าผู้เชิญชวน ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตน มิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งยุติเรื่อง</u></p>	<p>โดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเองสามารถ ยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อ ผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการกำหนด ระยะเวลาการส่งคำรับรอง ของนายกรัฐมนตรีว่าร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มีความสอดคล้องกับข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>และส่งเรื่องคืนผู้เชิญชวน และดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อต่อไป</u></p> <p><u>ในกรณีที่ผู้เชิญชวนสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย และเมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปได้</u></p> <p><u>การถอนการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แล้วหรือผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่</u></p>	<p>ข้อ ๑๑๔ ที่กำหนดว่ากรณีประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีหากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาให้คำรับรองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าหากมีหลักฐานแสดงว่าลายมือนั้นเป็นลายมือชื่อปลอมและผู้เชิญชวนไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
		<p>ของผู้ใด ให้ประธานรัฐสภาสั่งยุติเรื่อง และส่งเรื่องคืนไปยังผู้เชิญชวน และให้ดำเนินการให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อ</p> <p>ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ กำหนดเพียงหากผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ตงข้อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>	<p>ความเหมือน/ความแตกต่าง</p>
<p>มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้แก่ผู้ริเริ่ม</p> <p>ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p>	<p>มาตรา ๑๐ ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสี่ ถ้าพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ยังมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ เพื่อดำเนินการให้ผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังได้ผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องขอทราบ และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป</p>	<p>มาตรา ๑๐ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน</p> <p>ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ กำหนดให้ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการให้ครบตามจำนวนภายใน ๙๐ วัน</p> <p>ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้คำรับรองก่อน</p>	<p><u>มาตรา ๑๓</u> ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ</p>	<p>เป็นผู้รับและรวบรวมการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยหากพ้น ๑ ปี สำนักงานยังรวบรวมรายชื่อไม่ถึงจำนวนที่กำหนด ให้ผู้ร้องขอดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบภายใน ๙๐ วัน</p> <p>มาตรา ๑๓ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายละเอียดมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>เสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อ ประกอบการพิจารณา</u></p> <p>มาตรา ๑๔ บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป มิได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอ</p>	<p>ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบ การพิจารณาในกระบวนการตามกฎหมาย ทุกขั้นตอน</p> <p>มาตรา ๑๔ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมา เมื่อบรรจุ ร่างพระราชบัญญัติไว้ในวาระ การประชุมแล้ว หรือร่างพระราชบัญญัติ ค้างการพิจารณาในชั้นใดก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายใน</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ ยืนยันเป็นหนังสือ</u> <u>ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น</u> <u>ต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่</u> <u>และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับ</u> <u>การประชุมสภาผู้แทนราษฎร</u></p>	<p>๖๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภา ครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง จะต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยประชาชนและเพื่อให้เกิดความสะดวก ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ต้อง มีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายอีก จึง กำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติมีหนังสือยืนยันต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินั้นต่อไป และให้ถือว่า</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอไม่ได้</p> <p>ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๑๕ การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะ<u>กระทำมิได้</u></p> <p>มาตรา ๑๖ <u>ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคสอง มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้</u></p>	<p>เป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่</p> <p>มาตรา ๑๕ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีการกำหนดที่เหมือนกัน คือ การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ</p> <p>มาตรา ๑๖ ความแตกต่าง</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p>(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอตามมาตรา ๗ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน</p> <p>(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา และหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภา</p> <p>(๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๐ ต้องมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน</p> <p>(๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้เสนอได้ไม่เกินสิบคน</p>	<p>เป็นมาตราที่เพิ่มเติมถ้อยคำ ในบทบัญญัติของมาตรา ๑๒ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเข้าชื่อ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ว่ามีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่แตกต่างจากการ เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยการ เพิ่มเติมถ้อยคำใน (๑) เนื่องจากการแก้ไข รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง ดังนั้น จำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญให้จึงต้องมีจำนวนที่</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)</p>	<p>ความเหมือน/ความแตกต่าง</p>
<p>มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท</p> <p>(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๒) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการ</p>		<p>มากกว่าการร้องขอให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและเพิ่มเติมถ้อยคำใน (๔) เนื่องจากผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีหน้าที่เพียงแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเท่านั้น มิได้มีหน้าที่เป็นกรรมการเช่นเดียวกับผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</p> <p>มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา ๑๗ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง</p>	<p>มาตรา ๑๗ ความแตกต่าง ร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ซึ่งการกำหนดบทลงโทษใดต้องคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของการลงลายมือชื่อในการเข้าชื่อ</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มาตรา ๑๘</u> บรรดาการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ <u>ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้</u></p>	<p>เสนอกฎหมายของประชาชนให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น จึงมีการกำหนดบทลงโทษ ด้านสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๕ อีกทั้ง การปลอมแปลงเอกสารก็มีบทลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้อีก</p> <p>มาตรา ๑๘ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยชอบ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และเพื่อให้</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
	<p><u>มาตรา ๑๙</u> บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชน เข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป <u>ตามพระราชบัญญัตินี้</u></p>	<p>เกิดความต่อเนื่องในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน รวมทั้งเพื่อมิให้กระทบสิทธิของประชาชน ในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ เช่น การรวบรวม รายชื่อเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมาย กำหนด เป็นต้น</p> <p>มาตรา ๑๙ ความแตกต่าง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อเกิดความต่อเนื่องในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ที่ยังคงมีการค้างพิจารณา</p>

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายมาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	ร่าง พระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	ความเหมือน/ความแตกต่าง
<p>มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา ๒๐ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี</p>	<p>ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>มาตรา ๒๐ ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
<p>๑. เงื่อนไขของการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ</p>	<p>๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้ เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่า มีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปลำดับสาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติด้วย</p>	<p>๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำได้ เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจ ได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึก หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผล ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปลำดับ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย</p>	<p>ความเหมือน</p> <p>๑. จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ และผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้</p> <p>๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทำได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>๓. รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบ พร้อมเอกสารประกอบต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อกำหนด</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. บทบัญญัติในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะให้ความคุ้มครอง ทุกกรณีที่ไม่ได้มีบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้าม หรือจำกัดไว้ แต่การใช้สิทธิ และเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบกระเทือน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลอื่น</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>๒. บทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพจากรัฐในลักษณะนามธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐต้องดำเนินการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง</p>
<p>๒. ารเชิญชวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ</p>	<p>ผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ</p> <p>๑. การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่ออายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความ</p>	<p>ความเหมือน</p> <p>กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ ผู้ริเริ่มหรือผู้เชิญชวนสามารถเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยต้องแนบหลักฐาน</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
	<p>ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย ต้องมีข้อความปรากฏให้ผู้ร่วม เข้าชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อจะเสนอ กฎหมายใด และสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายนั้น ได้ที่ใด อีกทั้ง ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบ สำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายและมีหมายเลข ประจำตัวประชาชนที่สามารถแสดงตนได้</p>	<p>ที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ใน หนังสือเชิญชวน</p> <p>๒. การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดวิธีการในการเชิญชวนผ่านช่องทางดังกล่าว เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถ ดำเนินการได้ง่ายและสะดวก อีกทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่สามารถยืนยันตัวบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้กระทำโดยไม่ต้อง ลงลายมือชื่อ</p>	<p>ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สำเนา บัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใด ของทางราชการที่แสดง ชื่อ ที่อยู่ เป็นต้น พร้อมลงลายมือชื่อ ของผู้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อฯ กำหนดให้การเข้าชื่อ เสนอกฎหมายต่อรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่ม ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อ พร้อมหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ที่ประสงค์จะมีการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย สามารถเชิญชวน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อ</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>เสนอกฎหมายได้ โดยสามารถเชิญชวน ได้ ๒ วิธี คือ การเชิญชวนเป็นหนังสือ และการเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ยังกำหนดว่าในกรณีที่สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคล และตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิ เลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไม่ต้องลงลายมือชื่อ</p>
<p>๓. กลไกในการ ช่วยเหลือประชาชน ในการเสนอกฎหมาย</p>	<p>ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ให้สำนักงานนั้นดำเนินการให้ตามสมควรแก่กรณี โดยไม่ซ้ำ อีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอ พระราชบัญญัติอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย</p>	<p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเมื่อสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำร้องขอ ให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแล้ว ต้องดำเนินการ ให้แก่ผู้ร้องขอภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับ คำร้องขอ</p>	<p>ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ มีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนใน การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายฯ กำหนดให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
	จากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตาม กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้	ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐาน การร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมาย ครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอ ร่างกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการต่อไป	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำ ร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรช่วยเหลือประชาชน ในการจัดทำร่างกฎหมาย ความแตกต่าง ๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อฯ กำหนดเพียงหลักการ ทั่วไปและไม่ได้กำหนดระยะเวลา ที่ชัดเจนว่าหน่วยงานที่ช่วยเหลือ ประชาชนในการจัดทำกฎหมาย ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งในการดำเนินการเข้าชื่อ เสนอพระราชบัญญัติ หน่วยงานนั้น

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก และหน่วยงานเดียวช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำร้องขอให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแล้ว ต้องดำเนินการให้แก่ผู้ร้องขอภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ</p> <p>๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนผู้เชิญชวน</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับและรวบรวม หลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอ กฎหมายก็ได้
๔. การเสนอร่าง กฎหมายของประชาชน เข้าสู่การพิจารณา ของรัฐสภา	เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายและสามารถ รวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้ริเริ่ม ทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วย เอกสารและรายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ จำนวนไม่เกิน ๖๐ คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสาร หลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานรัฐสภา แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มขอดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น	เมื่อมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและสามารถ รวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ผู้ริเริ่ม ทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วย เอกสารและรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วน ของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐาน ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มขอดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด	ความเหมือน กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดให้ เมื่อมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และสามารถรวบรวมรายชื่อของผู้มี สิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่ กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ผู้ริเริ่มหรือ ผู้ริเริ่มทำหนังสือเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วย เอกสารประกอบเสนอต่อประธาน รัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และครบถ้วนของเอกสาร ภายใน ๔๕ วัน

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
	<p>เกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน</p>	<p>กรณีทีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีมิได้ส่ง คำรับรองภายใน ๙๐ วัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติ การดำเนินการต่อไป</p>	<p>หากปรากฏว่าเอกสารหรือหลักฐาน ไม่ถูกต้องและครบถ้วนให้ประธาน รัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่ม หรือผู้เชิญชวนดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. จำนวนรายชื่อของผู้แทนของ ผู้ซึ่งเสนอกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อฯ กำหนดให้ผู้ริเริ่ม เสนอรายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน ๖๐ คน แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้เชิญชวนเสนอรายชื่อ ของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐ คน</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
			<p>๒. การให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ การเงิน พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลา การให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองภายใน ๙๐ วัน</p>
<p>๕. บทลงโทษ</p>	<p>๑. ผู้ใดให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอน รายชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษ ไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท</p>	<p>ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ ศาลสั่ง</p>	<p>ความแตกต่าง</p> <p>๑. พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อฯ กำหนดโทษไว้ ๒ กรณี คือ</p> <p>๑) กรณีให้ ขอให้ รับว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ผู้ใด เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอน</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
	<p>๒. ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>		<p>รายชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย หากผู้ใดกระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท</p> <p>๒) กรณีการลงลายมือชื่อปลอมหรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย หากผู้ใดกระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดเพียงความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยหากผู้ใดกระทำการดังกล่าว ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
๖. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติกรณี อายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง	-ไม่มีการบัญญัติกรณีดังกล่าว-	ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอให้มีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติยื่นเป็นหนังสือ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป ตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ ประเด็นดังกล่าวไว้ แต่ร่าง พระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตกไป เนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบรายประเด็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ กับ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐)	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. (ออกตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐)	ความเหมือน / ความแตกต่าง
๗. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ที่เสนอต่อสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	-ไม่มีการบัญญัติกรณีดังกล่าว-	ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและต้องตกไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่า การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการต่อไป	ความแตกต่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเด็น ดังกล่าวไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ต้องตกไปเพราะสภานิติบัญญัติ แห่งชาติสิ้นสุดลง

๔. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ

๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกานั้น ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดคุณสมบัติของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่แตกต่างกัน บางมลรัฐต้องลงทะเบียนด้วยตนเองหรือบางมลรัฐสามารถที่จะลงทะเบียนทางไปรษณีย์ก็ได้ และบางมลรัฐไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด โดยจำนวนของประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดที่แตกต่างกันไป ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ เช่น การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ มลรัฐ Missouri การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๘ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ เป็นต้น

มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitution Initiative) เช่น มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oregon เป็นต้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative) เช่น มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Washington มลรัฐ Ohio เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ ร่างกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ มีหลักเกณฑ์และวิธีเดียวกัน คือ ประชาชนผู้ริเริ่มที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายต้องยื่นข้อความที่ต้องการแก้ไขและนำเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐ หรือเสนอต่อเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด โดยข้อความที่เสนอนั้นต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย จากนั้น ผู้ริเริ่มสามารถประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนอของตน โดยต้องให้ได้จำนวนครบตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งข้อเสนอนี้จะถูกรวบรวมตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบว่าข้อเสนอนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ข้อเสนอนั้นจะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มทำการแก้ไขให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนด เมื่อการทำการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว จะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะต้องยื่นต่อสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐนั้น ในส่วนของการรวบรวมรายชื่อของผู้สนับสนุนข้อเสนอนั้น กฎหมายของแต่ละมลรัฐมีการกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกัน เช่น ๑ ปี๒ ปี หรือไม่กำหนดระยะเวลา เป็นต้น

๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธรัฐสวิส

สมาพันธรัฐสวิสปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วย ๒๖ มลรัฐ โดยแต่ละรัฐมีรัฐธรรมนูญและรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองโดยมีอิสระจากการบริหารราชการของส่วนกลาง สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแต่ละมลรัฐของสมาพันธรัฐสวิสนั้น

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ และต้องไม่เป็น ผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือบางส่วน และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และร่างกฎหมายนั้น ต้องผ่านการลงประชามติและต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ของรัฐสภา และในระดับมลรัฐ การเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ประชาชนประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไปเช่นกัน จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิส ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ กฎหมายได้ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) โดยการเข้าชื่อเสนอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) ซึ่งในการขอแก้ไขนี้ จะมีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไป ยังสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณา หรือการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน (Partial Revision) ประชาชนสามารถเสนอได้ ๒ รูปแบบ คือ

(๑) การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (Formulated Initiative) ผู้ริเริ่มจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอได้ แต่สามารถเสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณาควบคู่กันในการออกเสียงประชามติในเบื้องต้น

(๒) การเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ผู้ริเริ่มไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เขียนบรรยายว่าต้องการให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงในลักษณะข้อเสนอทั่วไป และนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและรัฐสภาต้องดำเนินการ ยกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของประชาชน อีกทั้ง ก่อนมีการประกาศใช้ต้องให้ประชาชนทั่วประเทศ ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote)

ในส่วนของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) นั้น ทุกมลรัฐ ของสมาพันธ์รัฐสวิสให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ซึ่งวิธีการและเงื่อนไข การเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสมาพันธ์รัฐสวิสเริ่มจาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๗ คน ยื่นคำร้องเพื่อขอเสนอร่างกฎหมาย โดยต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่วมเข้าชื่อสนับสนุน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป โดยการร่วมลงชื่อต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑ ปี ๖ เดือน จากนั้นจึงนำร่างกฎหมายพร้อมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภาจะพิจารณาแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

(๑) ยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด จากนั้นจึงดำเนินการแก้ไขกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

(๒) ปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด แต่ทั้งนี้ต้องนำข้อเสนอดังกล่าวไปออกเสียงประชามติในเบื้องต้นเสียก่อน ถ้าประชาชนเห็นชอบตามที่ผู้มีสิทธิเข้าข้อเสนอ รัฐสภาต้องแก้ไขกฎหมายตามที่ประชาชนเสนอ และก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

(๓) การเสนอทางเลือกอื่นให้ประชาชนพิจารณา หากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชน รัฐสภาสามารถเสนอทางเลือกอื่นให้ประชาชนออกเสียงประชามติควบคู่ไปกับกฎหมายที่ประชาชนเสนอ (Counterproposal) หากผลประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายต้องตกไป และรัฐสภาต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอนั้น และก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

๓) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยในระดับมลรัฐต่าง ๆ จะให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งการให้สิทธิดังกล่าว จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรในสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ในระดับมลรัฐเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ เดือน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลำเนาที่แตกต่างกัน อีกทั้ง ผู้มีสิทธิดังกล่าวต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง สำหรับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ซึ่งบางมลรัฐ มีการกำหนดจำนวนที่แน่นอน ขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่น มลรัฐ Baden – Wuerttemberg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๑ ใน ๖ ของประชาชน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ในกรณีที่เป็นการร้องขอให้มีการยุบสภานั้น จะต้องมีการประชุมร่วมกัน เข้าชื่ออย่างน้อย ๑๕๐,๐๐๐ คน เป็นต้น

มลรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) และบางมลรัฐจะให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตงานทางการเมือง ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐสภา โดยแต่ละมลรัฐมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการ รวมถึงข้อจำกัดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกัน

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะเริ่มขึ้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายจะต้องยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาโดยจะต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมกัน หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำร้องถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดก็จะส่งคำร้องนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป แต่หากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญก็จะส่งคำร้องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัยแล้วเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดรัฐธรรมนูญคำร้องนั้นก็ตกไป แต่ถ้าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญก็จะส่งคำร้องนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเพื่อพิจารณาต่อไป

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้องของประชาชน ผู้ริเริ่มจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงนามให้ความสนับสนุนคำร้องนั้นตามจำนวน และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย ๘๐,๐๐๐ คน ซึ่งกระบวนการนี้ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๔ เดือน เป็นต้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เว้นแต่บางมลรัฐที่กำหนดว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎร จะให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนก็ตาม

๕. เปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทย (ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.) กับต่างประเทศ พบว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

๑. คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีคุณสมบัติที่เหมือนกันคือ ต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและสมาพันธรัฐสวิส มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ ประเทศไทยมีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมือนกันทั้งประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ (๓) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิ

เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และมาตรา ๒๕๖ (๑) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับสมาพันธ์รัฐสวิสกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในระดับมลรัฐการเสนอกฎหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไปเช่นกัน จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

ประเทศสหรัฐอเมริกาการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะแตกต่างจากประเทศไทยและสมาพันธ์รัฐสวิส คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยส่วนใหญ่จะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละ เช่น การเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ ขึ้นไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ต้องมีจำนวนร้อยละ ๕ เป็นต้น

๒. ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ต่างให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คล้ายกัน คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา(รัฐบัญญัติ) ได้ แต่หลักเกณฑ์และวิธีการมีลักษณะที่แตกต่างกัน

๓. หลักเกณฑ์และวิธีการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑) หลักเกณฑ์การเสนอกฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ หรือหมวด ๕ และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประชาชนผู้ริเริ่มที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายไม่ต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายหรือบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพียงแต่ต้องยื่นข้อความที่ต้องการแก้ไข โดยข้อความที่เสนอนั้นต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เช่นเดียวกับการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสที่ผู้ริเริ่มเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เขียนบรรยายว่าต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะข้อเสนอนั้นไปซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวของต่างประเทศจะทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถกระทำได้ง่าย สะดวก สามารถสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้อย่างแท้จริง

๒) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมเสนอกฎหมาย โดยสามารถเชิญชวนด้วยวิธีการทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายก็ได้ และเมื่อรวบรวมลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้เชิญชวนมีหน้าที่ต้องทำหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสาร หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

วิธีการดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะคล้ายกับวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผู้ริเริ่มสามารถประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนอของตนโดยต้องให้ได้จำนวนครบตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งข้อเสนอจะถูกตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ โดยจะเป็นการตรวจสอบว่าข้อเสนอขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐข้อเสนอจะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มทำการแก้ไขให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนด เมื่อการทำการแก้ไขเรียบร้อยแล้วจะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติ

๔. การพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศมีวิธีการที่แตกต่างกันหลายประการ กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้นก่อนดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้มีการทำประชามติว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอหรือไม่ อีกทั้ง เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ คณะกรรมาธิการสามารถแก้ไขข้อความร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ แต่การแก้ไขนั้นต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอ และเมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายก็ไม่ได้มีการทำประชามติว่าประชาชนเห็นด้วยกับการแก้ไขของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

ของต่างประเทศ โดยเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาแล้ว หากรัฐสภายอมรับข้อเสนอของประชาชนหรือปฏิเสธข้อเสนอของประชาชน ต้องทำการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน จึงดำเนินการแก้ไขกฎหมายอีกทั้ง ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
<p>๑. คุณสมบัติผู้มีสิทธิ และจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>- คุณสมบัติผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p> <p>- จำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อแก้ไข รัฐธรรมนูญ</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- แต่ละมลรัฐจะมีการ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ จะกำหนดเป็นจำนวน อัตราส่วนร้อยละ</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน สามารถ เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้</p>	<p>- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นผู้ถูก ตัดสิทธิทางการเมือง</p> <p>- แต่ละมลรัฐมีการ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่แตกต่างกัน บางมลรัฐ กำหนดเป็นจำนวน ที่แน่นอน บางมลรัฐ กำหนดเป็นอัตราส่วน ร้อยละ</p>	<p>- สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี</p> <p>- สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จำนวน ๑ คน สามารถเสนอ ร่างกฎหมายได้</p>	<p>- สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี</p> <p>- สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คนขึ้นไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๐ คนขึ้นไป หากเป็นร่างกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อ งบประมาณแผ่นดิน จำนวนจะเพิ่มขึ้น เป็น ๒๐ คนขึ้นไป และ ๕๐ คนขึ้นไป ตามลำดับ</p>
<p>๒. ประเภทของ กฎหมายที่ให้สิทธิ ประชาชนเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอพระราชบัญญัติ</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมาย ธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>เสนอได้ทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)</p>	<p>ประชาชนไม่สามารถ เข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และเสนอ กฎหมายธรรมดา</p>	<p>ประชาชนไม่สามารถ เข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และเสนอ กฎหมายธรรมดา</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
๓. หลักเกณฑ์และวิธีการ เข้าซื้อเสนอกฎหมาย	<p>การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการ เกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ อีกทั้งต้องจัดทำตามรูปแบบ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน และเข้าได้ว่ามีความประสงค์ จะตรากฎหมายเรื่องใด และผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติต้องจัดทำ เอกสารประกอบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วย การเข้าซื้อเสนอกฎหมาย กำหนด</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด ประสงค์จะดำเนินการ เพื่อให้มีการเสนอกฎหมาย มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเข้าร่วมเสนอ</p>	<p>การเสนอกฎหมาย สามารถยื่นข้อความ ที่ต้องการแก้ไขโดยข้อความ ที่จะเสนอนั้นต้องมี หัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมาย ที่ชัดเจนในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องจัดทำ ตามรูปแบบของร่างกฎหมาย</p> <p>ผู้ริเริ่มสามารถ ประชาสัมพันธ์ให้มีการ ลงลายมือชื่อสนับสนุน การเสนอกฎหมายได้</p>	<p>- กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าซื้อเสนอ กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จะขึ้นอยู่กับ รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ - รัฐธรรมนูญประชาชน สามารถเข้าซื้อแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญบางส่วน ผู้ริเริ่มสามารถดำเนินการ ได้ทั้งจัดทำเป็นร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือเสนอเพียงหลักการ ทั่วไป</p>	<p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ประสงค์จะเสนอร่าง กฎหมายต้องยื่นคำร้อง เป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐ เพื่อให้สภา ผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ พิจารณา โดยจะต้องจัดทำ ร่างกฎหมายพร้อมเหตุผล เสนอพร้อมไปด้วย</p> <p>หากสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำขอ เสนอกฎหมาย ผู้ริเริ่ม จะต้องรวบรวมรายชื่อ</p>	-	-

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
	กฎหมาย โดยสามารถเชิญชวนเป็นหนังสือหรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์และอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้			ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงชื่อให้ความสนับสนุนคำขอนั้นตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด		
๔. การพิจารณา ร่างกฎหมาย	ก่อนพิจารณาร่างกฎหมายตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น	ก่อนพิจารณาข้อเสนอกฎหมายของประชาชนหากรัฐสภายอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องทำการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบในเบื้องต้นก่อนจึงสามารถดำเนินการแก้ไขข้อเสนอกฎหมายนั้นได้ ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ	รัฐสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ๓ วิธี - ยอมรับข้อเสนอทั้งหมดของประชาชน รัฐสภาจะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณา - ปฏิเสธข้อเสนอทั้งหมดของประชาชน รัฐสภาจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน	ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหากขอด้วยหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายนั้นจะถูกพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับร่างกฎหมายนั้นก่อน	-	-

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สมาพันธรัฐสวิส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
	<p>และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน อีกทั้งเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ คณะกรรมาธิการสามารถแก้ไขข้อความร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ แต่การแก้ไขนั้นต้องไม่ขัดกับหลักการของกฎหมายที่เสนอ</p>	<p>เพื่อยอมรับกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง</p>	<p>กับร่างกฎหมาย รัฐสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว</p> <ul style="list-style-type: none"> - เสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณา <p>หากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของประชาชนสามารถเสนอทางเลือกอื่นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ควบคู่ไปกับกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ และหากประชาชนเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด รัฐสภาต้องพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายนั้น</p> <p>ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับร่างกฎหมายนั้นก่อน</p>			

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นกระบวนการที่ภาครัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางตรง สำหรับหลักการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย ถูกบัญญัติครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนด แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถูกยกเลิกไป และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ถูกยกเลิกไปด้วย และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แทนพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้บทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งออกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน อีกทั้ง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับเดิวยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึงพุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า ประชาชนให้ความสำคัญและตระหนักถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ แต่ด้วยสภาพปัญหาและอุปสรรค หรือข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่

๑. การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา ต้องจัดทำในรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ทำให้ผู้ที่ร่างกฎหมายต้องมีความรู้ ความชำนาญในการร่างกฎหมายเพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

๒. การเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะเสนอได้เฉพาะหลักการที่เป็นไปตามหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด

๓. ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่โดยตรงในการช่วยเหลือประชาชนเพื่อจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ

๔. การเสนอกฎหมายโดยประชาชนหากมีหลักการที่เหมือนหรือคล้ายกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภามักนำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาก่อน

๕. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักมีการแก้ไขข้อความ หรือถ้อยคำในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ และวาระที่ ๓ การลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมาย

๖. การรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องแนบหลักฐานที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชน ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

๗. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาหากรัฐสภาสิ้นสุดลงเนื่องจากด้วยเหตุวาระหรือยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการใดก็ให้ตกไป ทำให้ประชาชนต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้ามาใหม่ ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ดังนั้น การจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนต้องมีการบูรณาการร่วมกันโดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่ทั้งนี้ การกำหนดกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกลไกช่วยเหลือใด ๆ นั้น ต้องสะดวก รวดเร็ว สามารถเข้าถึงได้ง่าย และลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยที่ผ่านมา ผู้ขอรับการประเมินพบว่าประชาชนให้ความสำคัญและตระหนักถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ แต่ด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังที่ได้กล่าวไว้ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จึงควรมีแนวทางในการดำเนินการเชิงนโยบาย ดังนี้

หน่วยงานภาครัฐ

๑. รัฐสภา

กรณีรัฐสภาพิจารณาปรับปรุง แก้ไข ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. การพิจารณาควกรครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนและรูปแบบของร่างกฎหมายที่ง่ายสะดวก ไม่ซับซ้อน โดยเพิ่มเติมข้อความในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่น โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอเฉพาะหลักการทั่วไปหรือหัวข้อเรื่องและจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ว่าต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเด็นใด

๑.๒ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในขั้นตอนใด หากรัฐสภาหยุดลงด้วยสาเหตุการหมดวาระหรือยุบสภา เมื่อมีรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็ควรกำหนดแนวทางให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนั้นต่อไปโดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นอีกหนึ่งมาตรา เพื่อไม่ให้เกิดการเสนอกฎหมายโดยประชาชนต้องสูญเปล่า

๑.๓ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นอีกหนึ่งมาตรา เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงได้จัดทำแผนการดำเนินงานทั้งการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การแก้ไข เพิ่มเติม ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต้องไม่ขัดกับหลักการและเหตุผลของการเสนอแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลไกหลักช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ควรดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการรวบรวมเอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกระบวนการเชิญชวนเข้าชื่อเสนอกฎหมายควรดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยออกเป็นประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมาย การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒.๒ บูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการยืนยันตัวตนและตรวจสอบสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยจัดทำแอปพลิเคชันให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายยืนยันตัวตนผ่านแอปพลิเคชันดังกล่าว

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคลากรประจำสำนักประชาสัมพันธ์ สำนักกฎหมาย ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา เป็นต้น หรือการจัดสัมมนาในพื้นที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่น คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและเผยแพร่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อประชาชนจะได้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน

๒. ประชาชน

ประชาชนต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการติดตามการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น รายการเจตนารมณ์กฎหมาย ซึ่งออกอากาศทางวิทยุรัฐสภา FM 87.5 MHz หรือเข้าร่วมการจัดสัมมนาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาทิ โครงการการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผ่านระบบออนไลน์ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และสามารถเสนอร่างกฎหมายให้เป็นที่ไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ภาคผนวก

ร่าง
พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้
“การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
“ผู้เชิญชวน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่มเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อ
เสนอกฎหมาย

มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
อยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖
แล้วแต่กรณี และมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า
หนึ่งหมื่นคน

การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน
ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

มาตรา ๖ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

- (๑) ร่างพระราชบัญญัติ
- (๒) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (๓) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (๔) บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเสนอตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา

ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสาร ตามวรรคหนึ่งให้แก่ผู้ร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ระยะเวลาดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขยายให้เป็นกรณีไปก็ได้ แต่เมื่อรวมระยะเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกิน เก้าสิบวัน

มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีเอกสารครบถ้วนตามมาตรา ๖ วรรคสอง แล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวนตามมาตรา ๕ วรรคสอง

การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งจะกระทำเป็นหนังสือ หรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง ไปพร้อมกันด้วย

การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน ของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสอง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง อาจร้องขอ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการ ให้ตามความประสงค์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติครบหนึ่งหมื่นคนแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๑๑

ในการดำเนินการตามวรรคสี่ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่การเชิญชวนให้เข้าชื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้วยก็ได้

มาตรา ๙ ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีโทษสาระสำคัญ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสี่ ถ้าพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ยังมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังได้ผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องขอทราบ และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป

มาตรา ๑๑ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้เชิญชวนทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารตามมาตรา ๖ วรรคสอง หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสี่ การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว

มาตรา ๑๒ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่ามีหลักการและเอกสารหลักฐาน ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีหลักการ หรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยัง ผู้เชิญชวนเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดต่อไป ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน และเมื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การตรวจสอบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา

ถ้าผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีมิได้ส่งคำรับรองภายในเก้าสิบวัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการดำเนินการต่อไป

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีหลักฐานแสดงว่าลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นลายมือชื่อปลอมไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ถ้าผู้เชิญชวนไม่สามารถ พิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร สั่งยุติเรื่องและส่งเรื่องคืนผู้เชิญชวน และดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อต่อไป

ในกรณีที่ผู้เชิญชวนสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็น เป็นใจด้วย และเมื่อหกลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปได้

การถอนการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากที่ได้ยื่นต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แล้ว หรือผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

มาตรา ๑๓ ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอ รัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา ๑๔ บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๕ การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผล

เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๑๖ ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคสอง มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอตามมาตรา ๗ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน
- (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา และหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภา
- (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๐ ต้องมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน
- (๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้เสนอได้ไม่เกินสิบคน

มาตรา ๑๗ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

มาตรา ๑๘ บรรดาการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๙ บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต้องตกไปเพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ให้ถือว่าการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีผลอยู่ต่อไป และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๐ ให้ประธานรัฐสภารักษากฎการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

สรุปประเด็นการอภิปรายในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าสู่เสนอกฎหมาย พ.ศ.

ประเด็นทั่วไป

๑. ควรกำหนดให้กรมการปกครอง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ต้องจัดทำ หรือให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าสู่เสนอกฎหมาย

๒. ควรกำหนดระยะเวลาในการให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีระบบการเข้าสู่ออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการ

๓. เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเนื่องจากเป็นร่างกฎหมายที่ให้ความสำคัญ กับสิทธิในการร่วมกันเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน และมีการปรับปรุงจากกฎหมาย ฉบับเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๘ ค. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องของการต้องมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายและการเสนอกฎหมาย อีกทั้ง มีการกำหนดให้มีการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นการลดต้นทุนและเพิ่มความสะดวกรวดเร็ว ให้แก่ประชาชนในการเข้าสู่เสนอกฎหมาย

๔. เห็นด้วยกับประเด็นที่กำหนดไว้ว่าถ้าอายุของสภาผู้แทนราษฎรหมดลงด้วยเหตุใด เช่น หมดยุค ครบวาระ หรือเกิดการยุบสภา เป็นต้น ถ้ามีคำรับรองจากผู้เสนอกฎหมายเป็นอันว่า กฎหมายฉบับนั้นจะได้รับการพิจารณาต่อไปในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ทันที

๕. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดเตรียมความพร้อมทั้งในเรื่อง ของบุคลากรและงบประมาณเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว อีกทั้ง ต้องมีการออกแบบการใช้ เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดตามผลการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ และมีเว็บไซต์ที่จะรองรับ การรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนควรกำหนดขอบเขตการให้ความช่วยเหลือประ ชาชนให้ชัดเจนว่าจะช่วยเหลือด้านใดบ้าง และครอบคลุมถึงการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ด้วย หรือไม่

๖. หากประชาชนเข้าสู่เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป จะมีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร

๗. ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าสู่เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ควรให้มีการ แก้ไขหลักการและข้อความในร่างพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะเวลา ๑ ปีที่มีการเชิญชวน ให้มีการเข้าสู่อาจมีเหตุการณ์บางประการที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับหลักการที่เคย เสนอไปก่อนแล้ว

๘. ควรมีบทลงโทษว่าด้วยการทุจริตในกรณีการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการหลอกลวงบังคับขู่เข็ญให้ร่วมลงชื่อ

๙. การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้จะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การตรวจสอบรายชื่อในขณะที่ประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายนั้นมีความทันสมัย และในขณะเดียวกันก็ควรมีหลักการในเรื่องของการพิสูจน์ตัวตนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

๑๐. ควรมีการกำหนดว่าหากร่างพระราชบัญญัติใดที่มาจาก การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนควรจะเป็นร่างที่ได้รับการจัดลำดับการพิจารณาจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในลำดับต้น ๆ

๑๑. ควรมีการระบุตัวแทนผู้เข้าร่วมเสนอชื่อกฎหมายไว้ด้วย อย่างน้อย ๒๐ - ๓๐ คน เพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานในกรณีเกิดปัญหาใด ๆ อีกทั้ง ผู้เชิญชวนตามมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวควรมีองค์การรองรับเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับบุคคลดังกล่าว

๑๒. ควรมีหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประจำจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในต่างจังหวัดมีความสะดวกและสามารถเข้าถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างเท่าเทียม

๑๓. ควรให้ผู้เสนอร่างกฎหมายมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอด้วย อีกทั้งรูปแบบในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นควรจะง่าย เช่น ควรจะเสนอได้เพียงชื่อหรือสาระสำคัญเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นรายมาตรา เป็นต้น

ประเด็นให้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตราต่าง ๆ

๑. มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายหรือไม่และควรให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

๒. มาตรา ๑๐ กำหนดไว้ว่าร่างกฎหมายใดที่จำนวนประชาชนเข้าชื่อไม่ครบภายใน ๑ ปี จะถูกยุติการดำเนินต่อไป ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและระยะเวลาของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น ควรเพิ่มระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อให้ครบภายใน ๓ ปี เพื่อเป็นการขยายระยะเวลาให้กับประชาชน

๓. มาตรา ๑๒ วรรคสี่ กำหนดว่าในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้ส่งคำรับรองมาภายในเก้าสิบวันให้ยุติการดำเนินการต่อไป ซึ่งในข้อเท็จจริงไม่มีร่างกฎหมายการเงินฉบับใดที่ภาคประชาชนเป็นผู้เสนอและนายกรัฐมนตรีรับรองได้ภายในเก้าสิบวัน

๔. ในมาตรา ๑๒ (๔) กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คำรับรอง แต่ไม่ได้กำหนดว่ากรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ดังนั้น ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ก็ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๔ (๒) มาบังคับใช้

