



การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

Academic Focus

กรกฎาคม 2560

สารบัญ

บทนำ	1
ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและประเภท ของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้	3
หลักฐานและขั้นตอนในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย	3
กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง ของเอกสาร	5
กำหนดโทษของการหลอกให้ผู้อื่น ร่วมลงชื่อและการปลอมลายมือชื่อ	6
การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในต่างประเทศ	7
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	10
บรรณานุกรม	13

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

บทนำ

แนวคิดของการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (initiative Process) เป็นหลักการที่เป็นไปตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ถือเป็นกลไกสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยไม่ต้องผ่านผู้แทนของประชาชน คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 มาตรา 258 ค. ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ต้องจัดให้มีกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ (Direct Political Rights) โดยในมาตรา 133 ว่าด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและมาตรา 256 (1) ว่าด้วยการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 รวมทั้ง มาตรา 254 ยังบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยได้มีการกำหนดบทบัญญัติรองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรก¹ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550² ได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจาก 50,000 คน เป็นไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายให้สะดวกขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยและให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในปัจจุบัน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3) และมีบทบัญญัติบางประการที่สมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 อย่างไร ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 41.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550): 61.

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี

1. กรณีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะเสนอได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย³

2. กรณีการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน⁴ แต่จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐไม่ได้⁵

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ดีหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ดี ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา

นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ⁶

หลักฐานและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักฐานสำหรับใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ถือเป็นอุปสรรคที่สร้างภาระให้กับภาคประชาชนอย่างมากในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากเดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดให้ใช้ทั้งสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน⁷ ปัญหาจึงเกิดขึ้น เนื่องจากโดยปกติประชาชนมักจะไม่พกทะเบียนบ้านติดตัวเหมือนกับบัตรประชาชน หรือในกรณีของผู้ที่มีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดก็อาจจะเก็บ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 38.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 76.

⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 12, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 4.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 254, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 75.

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก (25 มีนาคม 2542): 31-32.

ทะเบียนบ้านไว้ที่บ้านในต่างจังหวัด ทำให้หลายครั้งผู้ที่ต้องการสนับสนุนกฎหมายไม่สะดวกที่จะใช้สิทธิของตนเอง จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดให้ใช้เพียงสำเนาบัตรประชาชนเพียงอย่างเดียว เป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้⁸

1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบ ได้แก่⁹

- (1) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (2) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

2) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้น

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการและเนื้อหาที่มีหลักการไม่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม

⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 2.

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 3.

ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่

เมื่อดำเนินการแล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่า เป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (2) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น¹⁰

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย

- (1) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบ
- (2) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- (3) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน 60 คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

กระบวนการตามกฎหมายเดิม คือ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร หลังจากตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายชื่อแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมาตรวจสอบว่ามีชื่อของตัวเองอยู่หรือไม่ ถ้าหากพบว่าชื่อของตนเองอยู่ ทั้งที่ไม่เคยไปเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น ก็สามารถมายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา หรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อขีดฆ่าชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศ

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 2-3.

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ โดยปกติมักจะไม่มีความรู้ใดเดินทางไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบรายชื่อของตนเอง ประกอบกับเคยปรากฏว่ามีผู้มีอำนาจในท้องถิ่นได้ดำเนินการตรวจสอบรายชื่อและขอให้ผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ไปถอนชื่อออกด้วย

กระบวนการตามกฎหมายใหม่¹¹ เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึง 10,000 คน หรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศดังกล่าว โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

กำหนดโทษของการลอบให้ผู้อื่นร่วมลงชื่อ และการปลอมลายมือชื่อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เดิมไม่ได้มีการกำหนดโทษและความผิดฐานปลอมลายมือชื่อไว้ แต่การปลอมลายมือชื่อจะมีความผิดฐานปลอมเอกสารตามมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงได้กำหนดให้ผู้ปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดว่าผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือลอบลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพล

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 10, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 3-4.

คุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือเป็นความผิดมิโทษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท¹²

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ถือเป็นกลไกสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง เช่นเดียวกับการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) หรือการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Recall) ดังที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศ¹³ เช่น

สหรัฐอเมริกา

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้มีการรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ขึ้นอยู่กับว่ามลรัฐใดให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในประเภทใดบ้าง เช่นให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือเฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) หรือทั้งสองประเภท) โดยได้กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voters) เพื่อที่จะป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง โดยบางมลรัฐได้กำหนดคุณสมบัติว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ลงทะเบียนด้วยตนเอง แต่บางมลรัฐยินยอมให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงทะเบียนผ่านทางไปรษณีย์ได้ เป็นต้น และบางมลรัฐไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ภายใต้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ละมลรัฐสามารถที่จะกำหนดจำนวนของประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแตกต่างกันไป ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละของจำนวนอัตราส่วนต่าง ๆ กันไป จำนวนลายมือชื่อของผู้สนับสนุนที่กฎหมายกำหนดไว้นี้จะมากขึ้นขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เช่น การเสนอแก้ไขกฎหมายรัฐบัญญัติในรัฐ Colorado ต้อง

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556): 4-5.

¹³ สิทธิกร ศักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต,” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 3, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 73-98.

มีจำนวนร้อยละ 5 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐ แต่ในรัฐ Ohio กำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนร้อยละ 6 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐ เป็นต้น

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้ริเริ่มในแต่ละมลรัฐต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยยื่นข้อความที่ตนเองต้องแก้ไข และนำเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐ หรือเสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด โดยรูปแบบของข้อเสนอต้องมีหัวข้อเรื่องและจุดหมายที่ชัดเจนในประเด็นที่ต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อสนับสนุนสามารถอ่านและเข้าใจได้

สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้ที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน (Electoral Law) ได้กำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้ว่า จะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลำเนาไว้แตกต่างกัน และต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากจะให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติได้แล้ว ในบางมลรัฐยังให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตงานทางการเมือง ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในรูปแบบของ “คำร้องขออื่น ๆ” เช่น คำร้องขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ของการริเริ่มและการเสนอคำขอนั้นจะเหมือนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จะต่างกันเพียงรายละเอียดต่าง ๆ เช่น จำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้อง และคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับคำร้องนั้น เป็นต้น

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีจะมีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในบางมลรัฐกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่น

มลรัฐ Baden-Wurttemberg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 6 ของประชาชนในมลรัฐ Baden-Wurttemberg มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มลรัฐ Bayern กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 10 ของประชาชนในมลรัฐ Bayern มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อย 20,000 คน ในมลรัฐ Brandenburg มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องจัดทำร่างกฎหมายและเหตุผลเสนอมาพร้อมกันในลักษณะอย่างเป็นทางการ (Formulated Initiative) ในลักษณะเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ดังจะเห็นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐทุก ๆ มลรัฐ ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณา ซึ่งมักจะกำหนดว่าการริเริ่มของประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายและเหตุผลเสนอมาพร้อมกัน

สมาพันธรัฐสวิส

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นพลเมืองของสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้น และมีคุณสมบัติต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และจะต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คนขึ้นไป สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน ตลอดจนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน 7 คน ยื่นคำร้องขอเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจน (Formulated Initiative) หรือหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ พร้อมทั้งบรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ 10,000 คนขึ้นไป

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยในหลายประเทศกำหนดว่าการจัดทำกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเดิมต้องดำเนินการผ่านกระบวนการถกเถียงสาธารณะ การรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนข้อเสนอหรือร่างกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนผลักดัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ตามบทบัญญัติเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 หากประชาชนต้องการจะรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอกฎหมายใดนั้น ย่อมสามารถริเริ่มดำเนินการเองได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งต่อหน่วยงานใดก่อน ข้อดีคือ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพริเริ่มได้โดยอิสระ แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อเสีย คือ ร่างกฎหมายหลายฉบับที่ประชาชนได้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นเสนอต่อประธานรัฐสภาไม่มีการกลั่นกรองตรวจสอบความถูกต้องเสียก่อน ส่งผลให้ในหลาย ๆ ครั้ง ร่างกฎหมายได้ถูกประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอเท่านั้น จึงไม่รับร่างกฎหมายไว้พิจารณาได้ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงกำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายใด จะต้องผู้มีริเริ่มไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอเรื่องและร่างกฎหมายให้ประธานรัฐสภาพิจารณาก่อน หากประธานรัฐสภาเห็นว่า เป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งเรื่องคืน เพื่อจะได้ไม่เสียเวลาดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการนี้อาจลดปัญหาความขัดแย้งว่าร่างกฎหมายฉบับใดเกี่ยวข้องกับหมวด 3 หรือ หมวด 5 ลงได้บ้าง แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มภาระและขั้นตอนให้กับการใช้สิทธิของประชาชน สำหรับขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อ เดิมประชาชนอาจขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ช่วยดำเนินการในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อได้ แต่ต่อมากฎหมายใหม่ได้ตัดบทบาทส่วนนี้ของกกต.ออกไปทั้งหมด ทำให้ประชาชนไม่อาจขอให้หน่วยงานใดช่วยเหลือในการรวบรวมรายชื่อให้ครบ 10,000 คนได้ เนื่องจากต้องดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด

นอกจากนี้ กระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้นมีการนำสื่ออินเทอร์เน็ตมาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคนทราบด้วยว่าเป็นผู้มีรายชื่อปรากฏอยู่ เพื่อให้ผู้มีรายชื่อทราบและหากมีการปลอมแปลงรายชื่อมาก็จะได้ใช้สิทธิของตนคัดค้านได้โดยไม่ได้กำหนดให้ปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ ในท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนไปดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง ถือเป็น การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการเสนอกฎหมายและผลักดันกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นตั้งแต่การใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งยังไม่เอื้อให้แก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณา เช่น กรณี

นายกรัฐมนตรีไม่พิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ หรือกรณีที่อยู่ในระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนที่ยังไม่แล้วเสร็จแต่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนที่อยู่ระหว่างดำเนินการไม่สามารถเสนอรัฐสภาได้ทันเวลา รวมถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฐานะกรรมาธิการและไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติของประชาชนให้ตราเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งของปัญหาอาจเกิดจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งเดิมไม่มีกำหนดกรอบเวลาให้รัฐสภาสำหรับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของหลักฐานและรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้กฎหมายหลายฉบับค้างอยู่ในกระบวนการตรวจสอบรายชื่อนานเกินความจำเป็น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงได้กำหนดหน้าที่ของประธานรัฐสภาให้ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้เสร็จภายใน 45 วัน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการกระบวนการเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง จึงควรเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติที่เหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนเพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และเพื่อให้การผลักดันการมีกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมีความเห็นว่า เพื่อให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเอื้อแก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง สมควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามหมวด 3 หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด 5 ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการออกบทบัญญัติโดยยึดบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขชื่อหมวด 5 เป็นหน้าที่ของรัฐ แล้ว ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

ประเด็นที่สอง เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 6 และมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดว่าประชาชนจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการเสนอกฎหมายจำนวนมากที่มีความยุ่งยาก และบทบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กำหนดให้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหน่วยงานเดิมที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายฉบับเดิมยังไม่สามารถสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการ และบางหน่วยงานยังไม่ได้ให้การสนับสนุนหรือให้ความสำคัญในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประชาชนเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกหลักในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายมาตรา 258 ค. (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายและความเห็นทางวิชาการ ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและการตรวจสอบรายชื่อในการเข้าชื่อ ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ประเด็นที่สาม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดโทษมูลฐานความผิดในกรณีการจงใจหรือการใช้อิทธิพลคุกคามเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกรณีการจัดทำเอกสารปลอมเกี่ยวกับการการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้สูงเกินไป ซึ่งในบางครั้งอาจเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจของชาวบ้าน จึงเสนอให้ปรับอัตราโทษลง

ประเด็นที่สี่ การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนภายหลังการยุบสภา กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต่อมามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ ไม่ควรให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อเสนอไปแล้วตกไป และต้องเริ่มต้นกระบวนการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่ทั้งหมด ดังนั้น เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ควรให้ร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องต่อไปไม่ว่าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องนั้นถ้าผ่านกระบวนการต่าง ๆ มาครบถ้วนแล้ว

จัดทำโดย

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2065

โทรสาร 0 2244 2058

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก (25 มีนาคม 2542).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 130 ตอนที่ 119 ก (17 ธันวาคม 2556).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าซื้อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต.” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 3, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 73-98.