

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทางการเมือง การเมืองภาคพลเมือง

# การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง

K . ประกอบการประชุม  
100 ยสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน  
พ792ก ๒๕๔๗ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗  
2547 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สมาชิก

นำเสนอโดย

คณะทำงาน โครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรม  
และความเป็นธรรมทางสังคม (สปริย.)

## การเมืองภาคพลเมือง

### การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง

เอกสารหลักประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะ  
เพื่อเอาชนะความยากจนครั้งที่ ๓/๒๕๔๗

**จัดทำโดย** คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรม  
และความเป็นธรรมทางสังคม (สปรย.)

**สนับสนุนโดย** เครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ
- สถาบันพระปกเกล้า
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- มูลนิธิหมู่บ้าน
- สถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม

**ผู้เรียบเรียง** พีรพล ศรีสิงห์  
ไพฑูรย์ สมแก้ว  
วัชรวิทย์ ไชยสาร  
พลเดช ปิ่นประทีป

**สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา**

อาคารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถนนบำรุงเมือง เขตป้อมปราบ กทม. ๑๐๑๐๐

โทร. ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐ -๒ โทรสาร. ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓

3681

# การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง

K 100 พ792ก 2547



\* R R 0 0 0 0 0 0 0 3 2 0 \*

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อำนาจอธิปไตย...  
สำนักงานคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ

ISBN

9 780000 000320 >

000320

000320

<b>ISBN</b>	๙๗๔-๙๒๑๙๗-๒-๔
<b>พิมพ์ครั้งที่ ๑</b>	พฤษภาคม ๒๕๕๗
<b>จำนวนพิมพ์</b>	๑,๐๐๐ เล่ม
<b>ศิลปกรรม</b>	อิน-จัน อาร์ตกรุ๊ป โทร. ๐-๑๓๔๘-๔๔๘๖
<b>พิมพ์ที่</b>	อุษาการพิมพ์ กรุงเทพฯ

# คำปรารภ

เอกสารฉบับนี้ถือเป็นการตั้งใจอีกครั้งหนึ่งของโครงการก่อตั้งสถาบันปฏิรูประบบยุติธรรม (สปรย.) ที่จะสร้างสรรค์และพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของกฎหมายกับความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อกระทำให้ การเมืองของประเทศเป็นการเมืองเดียวกัน โดยการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนและการเมืองภาคประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรงให้มีความสมดุลกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดำเนินงานร่วมกันได้ และมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพียงพอที่จะเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสมกับสถานะของประชาชนที่เป็น “เจ้าของอำนาจอธิปไตย” ทุกคน

ภายใต้แนวคิดเช่นนี้การทำให้การเมืองภาคประชาชนมีความหมายในเชิงเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutional Idea) ขึ้นมาอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดบทบาทในลักษณะเฉพาะของตนเคียงคู่ขนานกันไปกับการเมืองแบบระบบประชาธิปไตยตัวแทน ถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการให้บรรลุซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าว ในขณะที่ประชาธิปไตยระบบตัวแทนจะต้องตรวจสอบทบทวนบทบาทของตนและสร้างจุดเชื่อมต่อการเมืองภาคประชาชนเพื่อให้ระบบตัวแทนทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

นอกเหนือไปจากนี้แล้วการเป็นสถาบันทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ยังจะขยายไปจนถึงการมีระบบความคิดหรือกระบวนการคิด ระบบการขับเคลื่อนสังคม ประเด็นในการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะ ระบบการติดตามประเมินผล และพัฒนาเรื่องราวที่ดำเนินการไปแล้วอย่างมีลักษณะเป็นขบวนการยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งหมายความว่า ทุกเรื่องราวจะต้องไม่ดำเนินไปโดยลำพัง ไม่มีใครช่วยทางความคิดและทางการเคลื่อนไหวที่เชื่อมโยงกัน

หรือดำเนินไปภายใต้สถานการณ์เฉพาะหน้าที่กำหนดให้และทำกำหนดการให้เสร็จสิ้นในแต่ละเหตุการณ์หรือแต่ละเวทีนโยบายสาธารณะเท่านั้น

เอกสารฉบับนี้ในส่วนที่ ๑ จะเป็นการสรุปย่อในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภายใต้บทบัญญัติหลักในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยภาพรวมของส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชนิดต่างๆ สาละสำคัญของ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะรองรับกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนให้มีความเป็น “รูปการณ์ความคิดเชิงสถาบันทางการเมือง” อย่างแท้จริง และในส่วนที่ ๒ จะเป็นการนำเสนอสาระสำคัญและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่...) พ.ศ.๒๕๕๒ พ.ศ...” ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเวทีนโยบายสาธารณะแห่งนี้จะได้ร่วมกับเครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชน (สกช.) และเครือข่ายอื่นๆ เคลื่อนไหวผลักดันให้บรรลุผลกันอย่างจริงจังต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายใต้เวลาที่จำกัดจึงอาจทำให้การทำ ความเข้าใจภาพของปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงตลอดจนถึงความจำเป็นในการทำให้การขับเคลื่อนสังคมของภาคประชาชนมีลักษณะเป็นรูปการณ์ความคิดเชิง “สถาบันทางการเมือง” อย่างจริงจัง ซึ่งปรากฏในเอกสารฉบับนี้ทำได้ไม่สมบูรณ์นัก สมาชิกเครือข่ายและผู้สนใจทุกท่านสามารถเติมเต็มความรู้ ความเข้าใจ ความปรารถนาของตนด้วยเอกสารวิจัยทางวิชาการของสถาบันวิชาการหลายๆ แห่งที่เผยแพร่ อยู่ในขณะนี้ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

# สารบัญ

๑.	ความนำ	๙
๒.	อำนาจอธิปไตยกับการปกครอง ในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	๑๑
๓.	รูปแบบของระบบประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	๑๗
๔.	การมีส่วนร่วมในทางการเมือง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	๑๙
๕.	ขอบเขตของการใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๒๑
๖.	การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ	๒๙
๗.	การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น	๔๑
๘.	ผลการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๔๖
๙.	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๕๒
๑๐.	แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของประชาชนเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมาย มีผลทางปฏิบัติจริง	๕๗
๑๑.	บทสรุป	๖๐

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๖๒
สรุปหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๖๔
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	๖๗



# ๑

## ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยก่อนการปฏิรูปการเมืองนั้นมีปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เรียกว่า “การเมืองของนักการเมือง” หรือที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร (representative democracy) ประชาชนเจ้าของประเทศซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีสิทธิและเสรีภาพน้อยหลังจากที่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปแล้ว ก็จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในระดับหรือมิติอื่นๆ อีก ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีบทบัญญัติในหลายๆ มาตรา โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” เพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองหรือแบบพหุภาคีที่ประชาชนจะเป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองไปพร้อมๆ กับผู้แทนของตน

การนำลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนตามรูปแบบของการปกครองตามระบบประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (participatory democracy) มาใช้ปฏิบัติในประเทศไทย

pative politics) ที่พัฒนาจากความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด พร้อมทั้งที่ประชาชนอ่อนแอไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งยั่งยืน แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้น้ำหนักที่การปฏิรูปการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาหรือการเมืองแบบตัวแทน โดยมีจุดมุ่งหมายให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีเสถียรภาพก็ตาม

# ๒

## อำนาจอธิปไตย

### กับการปกครองในระบบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม

โดยส่วนใหญ่แล้วแนวความคิดของหลักการ “ประชาธิปไตย” จะได้รับการยอมรับในนัยที่ว่า “ประชาธิปไตย” เป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ความเสมอภาคทางการเมือง และรัฐบาลมีที่มาจากเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ แสดงให้เห็นว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นให้ความสำคัญต่อหลักการที่ว่า ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งผู้ปกครองบ้านเมืองจะต้องฟังเสียงของประชาชน

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา แนวความคิดในระบบประชาธิปไตยได้มีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป ๓ แนวความคิด กล่าวคือ แนวความคิดแรก คือ การปกครองประชาธิปไตยโดยตรง แนวความคิดที่สอง คือ การปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม และแนวความคิดที่สาม คือ การปกครองประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรง แต่ละแนวความคิดต่างก็มีทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนของเมธีนักปรัชญาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุน ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

#### (๑) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น หลายคนเข้าใจว่า รูสโซ ปรัชญาเมธี

ชาวฝรั่งเศส เป็นเจ้าของทฤษฎี แต่ถ้าถ้ามองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน แต่ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่ต่อต้านต่อการปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่า กษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมติเทพ เป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ด้วยเหตุดังกล่าว แนวความคิดดังกล่าวจึงถือว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของผู้ปกครองแผ่นดิน หรือของพระมหากษัตริย์ และประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นสิ่งของหรือเป็นทรัพย์สินและเป็นข้าทาสของกษัตริย์ ประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงในการปกครอง แม้ว่าในบางครั้งจะไม่พอใจต่อกฎหมายที่ตราขึ้นโดยกษัตริย์ก็ตาม ดังนั้น แนวความคิดดังกล่าวจึงไม่ได้สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๖-๑๗ ได้เกิดแนวความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ขึ้น โดยมีรูสโซเป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดดังกล่าวในหนังสือ *Le contrat social* เนื่องจากเห็นว่า โดยสภาพของมนุษย์ทุกคนแล้วไม่มีความมั่นคงในชีวิต ไม่มีความปลอดภัยและถูกกดขี่ข่มเหงจากผู้ปกครอง ดังนั้น ประชาชนจะมีความสุขก็ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสังคมนั้นต้องมีใช้หลักเกณฑ์ที่ทำให้ผู้ปกครองอยู่ในฐานะที่ข่มขี่ประชาชนได้ ประชาชนทุกคนจึงมีความเห็นร่วมกันว่า หลักเกณฑ์เหล่านั้นจำเป็นจริงๆ และทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะมีผลบังคับให้ตนเองต้องปฏิบัติตาม ประชาชนทุกคนจึงต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ใต้อาณัติของผู้ใด แต่เป็นการยินยอมพร้อมใจกันโอนอำนาจของตนเองให้แก่ส่วนรวมซึ่งประชาชนคือผู้ถืออำนาจโดยแท้จริง การแสดงออกซึ่งความยินยอมพร้อมใจดังกล่าวเรียกว่า เจตจำนงทั่วไป (*la volonte generale*) (บริติ เกษมทรัพย์, ๒๕๓๑ : ๒๒๒)

แต่อย่างไรก็ตาม รูสโซไม่ยอมรับการโอนเจตจำนงทั่วไปของประชาชนไปยังผู้แทน แต่รูสโซเห็นว่า ผู้แทนของประชาชนนั้นมีฐานะเป็นเพียงกรรมกรเท่านั้น ซึ่งผู้แทนในลักษณะดังกล่าวไม่ใช่ผู้แทนในความหมายของซีเยส (Sieyes) ที่จะได้กล่าวต่อไป แต่เป็นผู้แทนที่จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติบังคับของประชาชน จะเห็นได้ว่า รูสโซนั้นให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากในสังคมโดยสรุปว่าเสียงข้างมากสะท้อนถึงเจตนาร่วมกันของปวงชนโดยประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น เมื่อประชาชน

แต่ละคนมอบส่วนหนึ่งส่วนหนึ่งของแต่ละคนมารวมกันโดยสัญญาประชาคม ส่วนต่างๆ เหล่า  
นั้นมาประกอบรวมกันเข้าเป็นอำนาจอธิปไตย ด้วยความเห็นดังกล่าวอำนาจอธิปไตยจึง  
เป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังกล่าวก่อให้เกิดผลสืบเนื่องสำคัญๆ ๒  
ประการ คือ

**ประการแรก** การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน  
ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง  
กฎหมายฉบับใดจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้น  
ก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นจะไม่มีผลบังคับใช้ วิธีการของรูสโซ้นี้  
สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง จึงกล่าว  
ได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรูสโซ้นั้นเป็นประชาธิปไตยแบบ  
บริสุทธิ์ นั่นก็คือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน  
เพื่อประชาชน

**ประการที่สอง** สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของ  
ประชาชน มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนได้โดยประชาชน สมาชิกรัฐ-  
สภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้น และต้องปฏิบัติ  
ตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน

จากผลสืบเนื่องสองประการดังกล่าว สรุปความเห็นของรูสโซ้ได้ว่า ประชาชนเป็น  
ผู้บัญญัติกฎหมาย โดยที่รัฐสภาเป็นเพียงเครื่องมือของประชาชนเท่านั้น

## (๒) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาเมธี ชาว  
ฝรั่งเศสหลายท่าน ตั้งแต่ยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมาสู่ความเด่นชัดในยุค  
ปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๗๘๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่  
แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กร  
ของรัฐ โดยมีซีเอเยส์ (Sieyes) เป็นนักปรัชญาที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในแนว  
ความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ประชาชนแต่ละคนจึงไม่ได้

เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย

ด้วยแนวความคิดดังกล่าว การเข้าซื้อเสนอกฎหมาย การแสดงประชามติ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จึงไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของซีเอเยร์ แต่สิทธิของประชาชนแต่ละคนจะมีเพียงแต่สิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เป็นผลทำให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำใดๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นขัดแย้งกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกว่า ประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว

**ประการที่สอง** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน เนื่องจากประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเนื่องจากแหล่งกำเนิด ระดับการศึกษา และฐานะหรือรายได้นั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้ง

เป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนาารมณของชาติแสดงผ่านโดยทาง  
ผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนด  
บุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

**ประการที่สาม** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาจะ  
ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของ  
ประชาชนที่ได้รับเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจ  
อธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจาก  
ประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชน เพราะสมาชิกเหล่านั้นได้รับ  
เลือกตั้งเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงมีอิสระและมี  
อำนาจของตัวเอง

### (๓) การผสมผสานแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎี : ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็กๆ ในอดีต เพราะประชากรนั้นไม่มาก  
เช่น รัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากร  
อย่างมากมาย ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ส่วนประชา  
ธิปไตยโดยตรงนั้น เป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยมี  
ผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า **ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**  
อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจ  
อธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่งยอมรับว่า ประชาชน  
แต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการ  
แสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ออกจากตำแหน่ง แต่แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นยอมรับว่า  
รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ และชาติเป็นที่รวมของ  
ประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของทาง

ปรัชญากฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกันและพยายามที่จะทำให้แนวความคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่น ในหลายๆ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนคือหัวใจของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฟ่ายตัวแทนของประชาชน ผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่างๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ดังนั้น จึงนิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ได้ว่า “**ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**” เป็นระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมายและลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกิจการบ้านเมืองบางมาตรการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และการประชาพิจารณ์ เป็นต้น



# ๓

## รูปแบบของ ระบบประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า **ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย** ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น "ตัวแทน" แล้วก็ตาม ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ ๔ รูปแบบ คือ

### (๑) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ "ตัวแทน" มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

## **(๒) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives)**

เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย เสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ๆ ด้วยตนเองได้ หากว่าผู้แทนของตนไม่เสนอหรือเสนอแล้ว แต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

## **(๓) การประชาพิจารณ์ (Public hearings)**

เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ได้

## **(๔) การแสดงประชามติ (Referendum)**

วิธีการนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การพัฒนาโดยการสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

# การมีส่วนร่วม ในทางการเมือง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น สิทธิการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ สิทธิการสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ และมาตรา ๑๒๕ สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ สิทธิการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๔ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๖ สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๗ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๕๙ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามมาตรา ๖๐ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา ๔๖ เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในหลายเรื่อง แต่ในที่นี้จะขอนำเสนอรายละเอียดเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และสิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและสิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นนวัตกรรมใหม่ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้

เป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) และหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ ได้มีประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลายฉบับ แต่ประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย จึงควรที่จะทำการศึกษาปัญหา อุปสรรค และแสวงหาแนวทางการแก้ไขเพื่อให้การมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีผลในทางปฏิบัติจริง

# ขอบเขตของ การใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ ว่า "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้

## (๑) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

## (๒) ประเภทและวิธีการเสนอกฎหมาย

การเสนอกฎหมายต้องจัดทำตามรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ โดยต้องมีหลักการ

เกี่ยวกับเรื่องทัณฑ์บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนว  
นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ  
ต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ รวมทั้งมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราเพียงพอที่  
จะเข้าใจได้

ในส่วนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามหมวด ๓ และหมวด ๕ ที่กล่าวถึงใน  
พระราชบัญญัตินี้สรุปได้โดยสังเขป

- **หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย** เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ (๑) การ  
รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๘ (๒) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม  
มาตรา ๒๙ (๓) ความเสมอภาคของบุคคลตามมาตรา ๓๐ (๔) สิทธิและเสรีภาพในชีวิต  
และร่างกายตามมาตรา ๓๑ (๕) การรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๓๒ (๖) ความคุ้มครอง  
จากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิดตามมาตรา ๓๓ (๗) สิทธิส่วนบุคคลใน  
เรื่องครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัวตามมาตรา ๓๔ (๘) เสรีภาพ  
ในเคหสถานตามมาตรา ๓๕ (๙) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๖  
(๑๐) เสรีภาพในการสื่อสารตามมาตรา ๓๗ (๑๑) เสรีภาพในการนับถือศาสนาตามมาตรา  
๓๘ (๑๒) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา  
ตามมาตรา ๓๙ (๑๓) การจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุ  
โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๐ (๑๔) เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดง  
ความคิดเห็นของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์  
วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ตามมาตรา ๔๑ (๑๕) เสรีภาพในทางวิชาการตามมาตรา  
๔๒ (๑๖) สิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๔๓ (๑๗) เสรีภาพในการชุมนุม  
โดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๔๔ (๑๘) เสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะตาม  
มาตรา ๔๕ (๑๙) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา ๔๖ (๒๐) เสรีภาพในการจัด  
ตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๗ (๒๑) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกตามมาตรา  
๔๘ (๒๒) สิทธิการได้รับค่าเวนคืนตามมาตรา ๔๙ (๒๓) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ  
ตามมาตรา ๕๐ (๒๔) ความคุ้มครองในการเกณฑ์แรงงานตามมาตรา ๕๑ (๒๕) สิทธิ  
การได้รับบริการทางสาธารณสุข ตามมาตรา ๕๒ (๒๖) สิทธิของเด็กและเยาวชนตาม  
มาตรา ๕๓ (๒๗) สิทธิของผู้สูงอายุตามมาตรา ๕๔ (๒๘) สิทธิของผู้พิการตามมาตรา

๕๕ (๒๙) สิทธิในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา ๕๖ (๓๐) สิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ (๓๑) สิทธิการได้รับข้อมูลข่าวสาร จากรัฐตามมาตรา ๕๘ (๓๒) สิทธิในการได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๙ (๓๓) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามมาตรา ๖๐ (๓๔) สิทธิการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ตามมาตรา ๖๑ (๓๕) สิทธิการฟ้องคดีหน่วยงาน ของรัฐตามมาตรา ๖๒ (๓๖) ข้อห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพล้มล้างระบอบการปกครองตาม มาตรา ๖๓ (๓๗) สิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๖๔ และ (๓๘) สิทธิ ต่อต้านการใช้อำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบตามมาตรา ๖๕

- **หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ (๑) การ พิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและดินแดนตามมาตรา ๗๑ (๒) การจัดให้ มีกำลังทหารพิทักษ์เอกราชและความมั่นคงตามมาตรา ๗๒ (๓) การอุปถัมภ์ศาสนาตาม มาตรา ๗๓ (๔) การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศตามมาตรา ๗๔ (๕) การ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณในองค์กรอิสระ ตามมาตรา ๗๕ (๖) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตามมาตรา ๗๖ (๗) การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๗๗ (๘) การกระจายอำนาจให้แก่ ท้องถิ่นตามมาตรา ๗๘ (๙) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุง รักษาทรัพยากร ธรรมชาติตามมาตรา ๗๙ (๑๐) การคุ้มครองพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอ ภาคของหญิงชายและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสตามมาตรา ๘๐ (๑๑) การจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมตามมาตรา ๘๑ (๑๒) การส่งเสริมการบริการสาธารณสุขตาม มาตรา ๘๒ (๑๓) การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๘๓ (๑๔) การจัดระบบ การถือครองที่ดินและการส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรตามมาตรา ๘๔ (๑๕) การ ส่งเสริมระบบสหกรณ์ตามมาตรา ๘๕ (๑๖) การส่งเสริมและการคุ้มครองแรงงานตาม มาตรา ๘๖ (๑๗) การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และคุ้มครองผู้บริโภคตาม มาตรา ๘๗ (๑๘) การตรวจกฎหมายและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๘๘ (๑๙) การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๘๙

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ และหมวด ๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเหล่านั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดเอาไว้เฉพาะหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น รายละเอียดของบทบัญญัติเหล่านั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยการเพิ่มองค์กรผู้มีส่วนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาจากแต่เดิมที่มีเพียงคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นการเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนที่จะสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ จะพบว่า บทบัญญัติหลายๆ มาตรามีถ้อยคำว่า **“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** โดยเฉพาะในหมวด ๓ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีถ้อยคำว่า **“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** ในหลายๆ มาตรา

กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า **“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** นั้น หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพต่างๆ นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติหลักการสำคัญๆ อันเป็นการรับรองสิทธิไว้แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติเหล่านั้นก็ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากจะต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และกติกาดังกล่าว ด้วย หากรัฐสภามีได้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และกติกาดังกล่าว รัฐธรรมนูญซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาได้ ก็ไม่สามารถกระทำได้

ตัวอย่างกฎหมายในหมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ได้แก่

- (๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๐



- (๒) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ในการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จัดทำโดยรัฐ ตามมาตรา ๔๓
- (๓) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ตามมาตรา ๔๓
- (๔) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนของบุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา ๔๖
- (๕) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตแห่งสิทธิ การจำกัดสิทธิ และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามมาตรา ๔๘
- (๖) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการสืบทอด ตามมาตรา ๔๘
- (๗) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการชดเชยค่าทดแทน ตามมาตรา ๔๙
- (๘) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ตามมาตรา ๔๙
- (๙) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ยากไร้ในการได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามมาตรา ๕๒
- (๑๐) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ตามมาตรา ๕๒
- (๑๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการศึกษาอบรมจากรัฐ ตามมาตรา ๕๓
- (๑๒) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามมาตรา ๕๔
- (๑๓) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตามมาตรา ๕๕

- (๑๔) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามมาตรา ๕๖
- (๑๕) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับข้อยกเว้นในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๖
- (๑๖) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ตามมาตรา ๕๗
- (๑๗) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๘
- (๑๘) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๙
- (๑๙) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ตามมาตรา ๖๐ (๒๐)
- (๒๐) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๖๑
- (๒๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ตามมาตรา ๖๒

นอกจากนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ยังสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้ในทุกกรณี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

สำหรับบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ประกอบด้วยมาตราต่างๆ รวม ๑๔ มาตรา คือ มาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๔

ตัวอย่างประเภทของกฎหมายที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่

- (๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ตามมาตรา ๗๖
- (๒) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ตามมาตรา ๗๘
- (๓) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ตามมาตรา ๘๐
- (๔) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ ตามมาตรา ๘๕

### (๓) ระดับของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำหลักประชาธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนี้

๑. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งประชาชนสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ

๑.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา

๑.๒ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

**๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น** เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๗ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

# ๖

## การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในระดับชาติ

การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรมใหม่” ของกระบวนการทางการเมืองการปกครองไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๐ โดยมีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๐ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภายังได้ออกประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาด้วย

รายละเอียดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับชาติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมายความว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

## (๑) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา ๑๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยในบทนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ขยายความของคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ไว้ในมาตรา ๓ ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแล้ว จะพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติและไม่ล้มลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ คือ

“มาตรา ๑๐๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

- (๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
- (๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๐๓ ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติ”

“มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

- (๑) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๔) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”

ดังนั้น บุคคลผู้มีความสมบัติตามมาตรา ๑๐๕ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖ แห่งรัฐธรรมนูญฯ จึงถือเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

## (๒) รูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญฯ โดยจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาดด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่จะเสนอประกอบคำขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายไว้ในมาตรา ๕ ดังนี้

- (๑) ร่างกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- (๒) จะต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย
- (๓) จะต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด
- (๔) จะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร
- (๕) อาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้

### (๓) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ ได้กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ ๒ วิธีการ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแต่ละวิธีการดังกล่าวมีสาระสำคัญ

#### ๓.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอต่อประธานรัฐสภา

มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนไว้ดังนี้ คือ

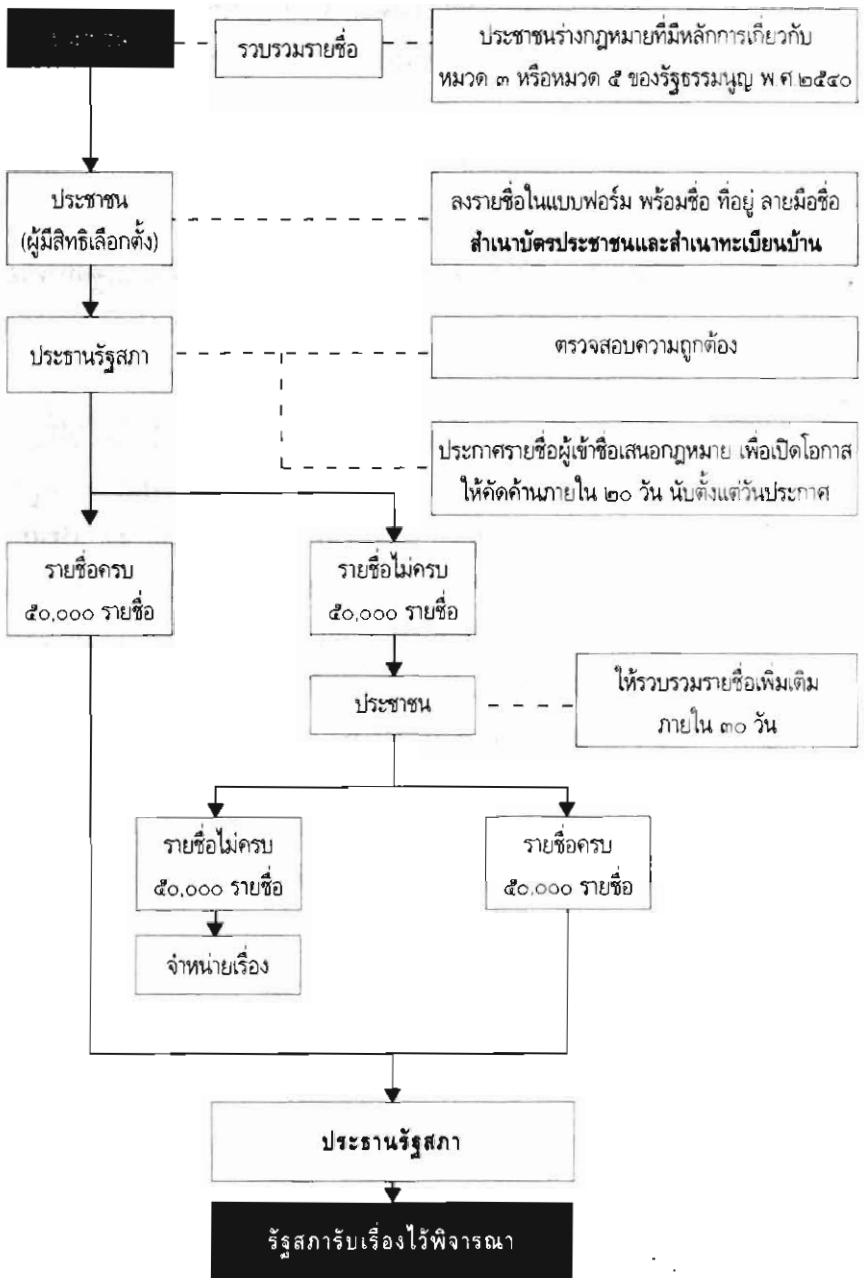
- ก. ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนแล้ว ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสาร ดังต่อไปนี้
  - ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ)
  - แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ พร้อมทั้งสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคนด้วย
- ข. เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอ



กฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ เช่น  
ปิดประกาศไว้ที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล  
ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือเขตชุมชน  
หนาแน่น เป็นต้น

- ค. ในกรณีที่ผู้ใดจะคัดค้านเพื่อให้ชดฆ่าชื่อของตนเองออกจากบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเนื่องจากมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ก็สามารถทำได้โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งภายใน ๒๐ วันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อในเขตท้องที่ที่ผู้คัดค้านมีชื่ออยู่
- ง. เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ ค. ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีรายชื่อครบจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีรายชื่อไม่ครบจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากรัฐสภา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและยังมิได้มีการเสนอรายชื่อเพิ่มเติมจนครบ ๕๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

# ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



## ๓.๒ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

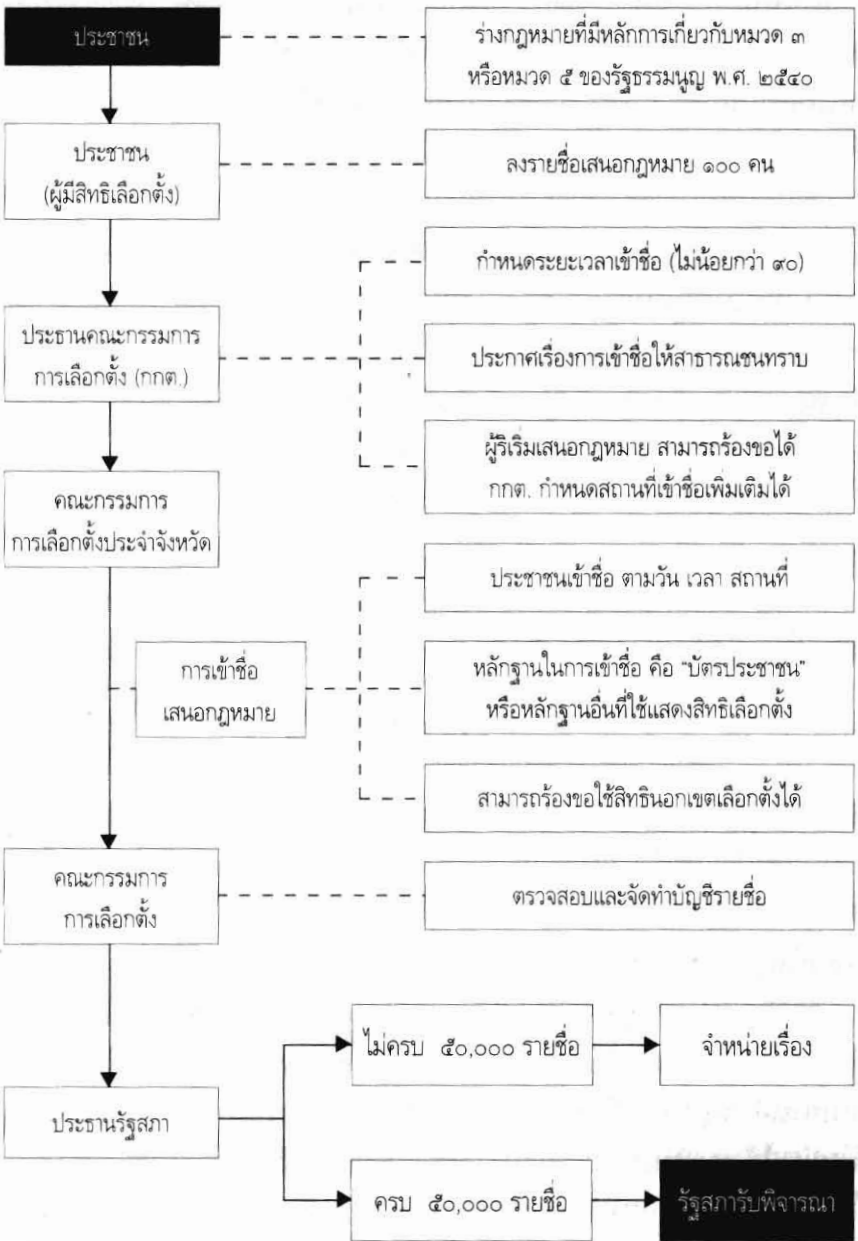
มาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้ คือ

- ก. ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป มีความประสงค์จะเสนอกฎหมายให้สภาพิจารณา สามารถเข้าชื่อยื่นคำขอขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ)
- ข. เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว ให้ดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด แต่กำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนับแต่วันประกาศ
- ค. ผู้ที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องไปแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่น บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง ให้จัดให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- ง. คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายร้องขอในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นได้
- จ. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด
- ฉ. ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ ๕๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้าหากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

# ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



## **(๔) การถอนการเข้าชื่อ**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ว่า เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

## **(๕) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย**

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อกันเสนอให้รัฐสภาพิจารณาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายประเภทดังกล่าวของรัฐสภาจึงเป็นไปตามกระบวนการปกติของรัฐสภา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ หลายมาตรา สรุปได้ดังนี้ คือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและโดยวุฒิสภา จากนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถแยกได้เป็น ๒ กรณีด้วยกัน คือ

### **๕.๑ ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย**

เมื่อยื่นคำขอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้จังหวัดต่างๆ ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นเฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยจริงๆ มาร้องคัดค้านได้ โดยให้ยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านต่อประธานรัฐสภาหรือผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งจะต้องรวบรวม

รวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภาภายใน ๗ วัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน ในกรณีที่ไม่มิผู้มาคัดค้านภายในกำหนดเวลา ถือว่า รายชื่อที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็น รายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๕๐,๐๐๐ คน หรือมีผู้คัดค้าน จนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทน การเสนอกฎหมายทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ภายในเวลา ๓๐ วันนับแต่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้ารวบรวม รายชื่อได้ครบ ๕๐,๐๐๐ คนภายในเวลาที่กำหนด ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องเสนอ รายชื่อเพิ่มเติมดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง การจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพิ่มเติม การประกาศบัญชี รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม และการคัดค้านรายชื่อ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมฯ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกระบวนการและขั้นตอน การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ถ้ามีจำนวนรายชื่อครบ ๕๐,๐๐๐ คน ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการ ให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป หากมีจำนวนรายชื่อไม่ครบและไม่มีการ ยื่นรายชื่อเพิ่มเติมจนครบ ๕๐,๐๐๐ คน ภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานรัฐสภาสั่ง จำหน่ายเรื่อง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อฯ มาตรา ๘)

**๕.๒ ในกรณีที่ประชาชนมีคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย**

คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องในขณะที่ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปใช้ สิทธิตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด ว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้องหรือไม่ และเป็นผู้ที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริงหรือไม่ มีรายชื่อครบจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนหรือไม่ หากพบว่ารายชื่อไม่ครบจำนวนก็จะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง หากพบว่าเป็นไปโดยถูกต้อง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมาให้ประธานรัฐสภา ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

## (๖) บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดบทลงโทษทั้งจำคุกและปรับแก่ผู้ที่กระทำการใดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย



# การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๗ ความดังนี้

“มาตรา ๒๘๗ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รายละเอียดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น มีดังนี้

## (๑) ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้

ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกฎหมาย

ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้ความหมายของคำว่า "ข้อบัญญัติท้องถิ่น" หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล ข้อบังคับตำบลซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยาซึ่งตราขึ้นโดยสภาเมืองพัทยา

## (๒) กระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องดังกล่าวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ก. ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้
- ข. ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้ อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้
- ค. รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ง. คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (ค) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

### **(๓) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ**

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่กล่าวมาแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว หากเห็นว่าครบถ้วน ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้รวมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ตงรายชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศรายชื่อ

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน ๓๐ วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว ไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง

### **(๔) กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรงเหมือนกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่างๆ ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น เช่นเดิม ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในสภาท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นประเภทต่างๆ ก็มีบทบัญญัติที่มีหลักการและสาระสำคัญซึ่งน่าจะ

เมื่อประชาชนต่อการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่สภาฯ ลงมติรับหลักการแล้ว ในวาระที่หนึ่ง หรือพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาส่งให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะส่งให้ประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป

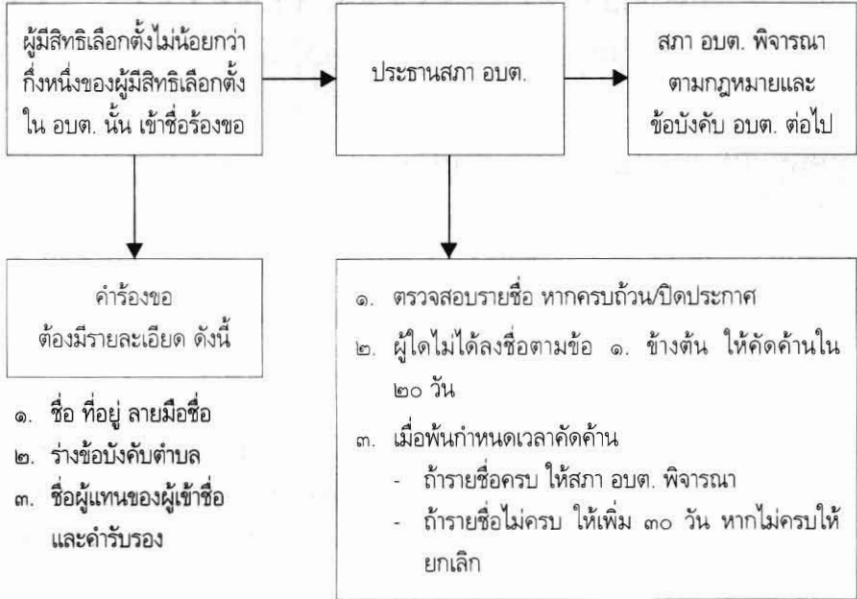
บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นบางประเภท เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีสิทธิแถลงประกอบรายงาน หรือข้อสังเกตของตน ตลอดจนแก้ไขข้อสงสัยใดๆ ในที่ประชุมสภาได้แล้ว หากบทบัญญัติของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับสิทธิในการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้อีกก้าวหนึ่งนอกเหนือจากการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

#### **(๕) บทกำหนดโทษ**

มาตรา ๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อนอกกฎหมายได้ โดยมีทั้งโทษจำและโทษปรับ

# ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ขั้นตอนและการดำเนินการเสนอร่างข้อบังคับตำบล (โดยราษฎร)  
เพื่อให้สภา อบต. พิจารณาออกข้อบังคับตำบล



# ผลการดำเนินการ

## เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นการให้สิทธิกับประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการนำหลักการของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) มาเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นตัวแทนให้ไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งในอดีตไม่เคยมีการกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรก นับแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาแล้ว จำนวน ๑๒ ฉบับ แต่มี ๔ ฉบับเท่านั้น ที่มีการดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ ซึ่งประธานรัฐสภาได้รับไว้พิจารณา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๗) และมีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่รัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

## (๑) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอต่อประธานรัฐสภา

๑. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. .... โดย พ.ญ. อรพรรณ เมธาติลกุล กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด ๔๓,๒๒๘ คน)

๒. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ ซึ่งประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด ๒๕,๓๖๖ คน)

๓. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... โดยนายจรัส ชาล็ก กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เมื่อการตรวจสอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้อง ประธานรัฐสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งที่ประชุมมีมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ร้องขอตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป และที่ประชุมรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... จำนวน ๓๕ คน โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน ๘ คน ร่วมเป็นกรรมาธิการด้วยและในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาได้แก้ไขส่งมาสภาผู้แทนราษฎร และบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรรอการพิจารณาของ

สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น ๕๒,๖๔๘ คน)

๔. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนายณรงค์เลิศสุรพล กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายยื่นรายชื่อเพิ่มเติม ต่อมาผู้แทนการเสนอกฎหมายได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อขอถอนเรื่อง และประธานรัฐสภาอนุญาตให้ถอนเรื่องได้ (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น ๓๖,๗๔๘ คน)

๕. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์ กับคณะ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ เมื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานและความถูกต้องในการใช้สิทธิแล้ว ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องครบตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่มิได้ร่วมลงชื่อด้วยทำการร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกบัญชีรายชื่อดังกล่าว โดยมีกำหนดการรับคำร้องคัดค้านระหว่างวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นเวลา ๒๐ วัน ทั้งนี้ มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวน ๕๒,๘๓๗ คน ในระหว่างการดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อเพื่อนำไปปิดประกาศคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้เหตุผลว่าต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจึงไม่สามารถชะลอเรื่องไว้จนกว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสร็จสิ้นได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มผู้แทนการเสนอกฎหมายจำนวน ๒ คน ร่วมเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... ด้วย และในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว (มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องจำนวนทั้งสิ้น ๕๒,๘๓๗ คน)



๖. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. .... โดยนายเชียรช่วง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานปรากฏว่า มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วนและใช้สิทธิถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน ๙๗,๑๓๕ คน จึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปเปิดประกาศในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีได้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๖,๙๑๓ คน)

๗. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... โดยนายกริช น้อยเขียว กับคณะ เป็นผู้แทนในการเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานรัฐสภาจึงได้แจ้งให้ผู้เสนอร่างกฎหมายทราบว่า ร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ และสั่งจำหน่ายเรื่อง (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๕๔,๕๒๔ คน)

## (๒) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยนายพรม ติชวาท กับคณะ จำนวน ๑๓๕ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ ยื่นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๒๐ มีนาคม - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ รวม ๙๖ วัน มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๖๔,๓๖๘ คน) ประธานกรรม-

การการเลือกตั้งจึงส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๒. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ. ... โดยนายเงิน ไชยจิตวามงคล กับคณะ จำนวน ๑๕๓ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ ยื่นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๒๐ มีนาคม - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ รวม ๙๖ วัน มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๙,๘๓๑ คน) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง

๓. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ... โดยนายสุวิทย์ นิคมภักดี กับคณะ จำนวน ๒๓๑ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ ยื่นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐ กุมภาพันธ์ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ รวม ๑๐๓ วัน มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๙,๘๐๐ คน) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่อง เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๖

๔. ร่างพระราชบัญญัติจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ. ... โดยนายอุดม สมประสงค์ กับคณะ จำนวน ๑๑๖ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ ยื่นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐ กุมภาพันธ์ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ รวม ๑๐๓ วัน มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๑๘,๘๙๙ คน) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่อง เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๖

๕. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. ... โดยนายชิวิน ชายชิวิน-

ลิติต กับคณะ จำนวน ๑๘๒ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ ยื่นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๕ กันยายน - ๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ รวม ๙๒ วัน มีประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่ กฎหมายกำหนด (มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๓,๒๐๕ คน) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่ง จำหน่ายเรื่อง และประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่อง เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

จากผลการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หลายฉบับไม่สามารถดำเนินการให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด สาเหตุโดย ส่วนใหญ่แล้วมาจากมีจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่ครบห้าหมื่นคน แต่ก็ ถือว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดีต่อการที่ประชาชนได้เริ่มรับรู้และตื่นตัวในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วม ทางการเมืองมากขึ้น

# ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้นำเอาระบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาบัญญัติไว้ในหลายๆ ส่วน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมายที่ทำให้ระบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงนี้พัฒนาไปไม่ได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร โดยเฉพาะการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพบว่า กรอบกติกาที่กำหนดนั้น ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้กลไกในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงน้อยมาก

ในการจัดทำเอกสารนี้ ได้รวบรวมและศึกษาปัญหาในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย และประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งได้รับความร่วมมือด้วยดี ทั้งนี้ การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นยังไม่ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคใดๆ ประกอบกับข้อจำกัดในเรื่องเวลาที่จะทำการสืบค้นข้อมูล ในการนำเสนอเอกสารนี้ จึงขอเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติที่อาจจะมียุทธศาสตร์ที่เป็นปัญหาและ

อุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นด้วยซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

### (๑) ข้อจำกัดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๗๐ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทำให้กรอบขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีข้อจำกัดมาก

### (๒) ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย

เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายเสนอไปด้วย ดังนั้น การร่างกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประชาชน เนื่องจากโดยปกติแล้วการร่างกฎหมายเป็นงานทางด้าน “นิติศาสตร์” ที่มี “วิธีการและเทคนิค” ที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หากปล่อยให้ประชาชนจัดทำโดยลำพังอาจเกิดปัญหาต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ และอาจมีการใช้ถ้อยคำและภาษาที่ไม่ใช่ถ้อยคำและภาษากฎหมาย หรืออาจเป็นกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่ไม่ได้มีเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ทั้งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ดังนั้นหากประชาชนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหารายชื่อผู้สนับสนุนได้ครบ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ผ่านการตรวจสอบต่างๆ เรียบร้อยแล้ว เมื่อเสนอร่างกฎหมายและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านการพิจารณาในวาระแรก เนื่องจากเนื้อหาสาระหรือวิธีการร่างกฎหมายไม่ถูกต้อง ประชาชนก็จะต้องกลับไปเริ่มต้นตั้งแต่แรกด้วยการหารายชื่อผู้สนับสนุนใหม่และจัดทำร่างกฎหมายมาเสนอใหม่ซึ่งจะทำให้เสียเวลาและเสียโอกาสที่ดีไป

### (๓) เนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออาจถูกแก้ไขได้

เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น รัฐสภาอาจแก้ไขร่างกฎหมายของประชาชนในสาระสำคัญ หรือหากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เสนอร่างกฎหมายในเนื้อหาอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกันให้รัฐสภาพิจารณา อาจทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้เนื้อหาสาระสำคัญของร่างที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากอาจจะมีการกำหนดให้ยึดร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ซึ่งทำให้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแตกต่างจากหลักการหรือเนื้อหาสาระบางประการที่ประชาชนเสนอก็ได้

#### **(๔) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา**

สืบเนื่องจากเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามกรอบกติกาแห่งกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับวุฒิสภา เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีการเข้าชื่อถูกต้องแล้วนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ กำหนดให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดเวลากว่า สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนดเวลาใด อย่างไร นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการทางการเมืองที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระการประชุมว่าจะพิจารณาเรื่องใดในลำดับต้นๆ และมีอิทธิพลต่อความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือสมาชิกวุฒิสภา

#### **(๕) การขาดความชัดเจนในการมีส่วนร่วม ในการพิจารณาร่างกฎหมาย**

ที่ประชาชนเสนอในกระบวนการพิจารณาในชั้นต่างๆ แม้รูปแบบและเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะ “สมบูรณ์” ขนาดใดก็ตาม แต่ประชาชนก็มีเพียงแต่สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น และนอกจากนี้แล้ว แม้ข้อ ๑๒๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ จะกำหนดไว้ว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถ้าสภามีมติรับหลักการให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาในวาระที่สอง ในการตั้งกรรมาธิการให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตามจำนวนที่ประธานเห็นสมควร” ก็ตาม

แต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวก็ต้องผ่านขั้นตอนรับหลักการไปก่อน  
ดังนั้น หากสภาผู้แทนราษฎร “ปฏิเสธ” ในวาระแรกไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชน  
เสนอมา ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปและจำนวนที่สมควรก็ขึ้นอยู่กับประธานสภาที่จะ  
พิจารณาเท่านั้นไม่มีหลักประกันในสัดส่วนของประชาชน

## (๖) กรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ที่ประชาชนที่ผิดไปจากร่างเดิม

ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชนที่ดำเนินการ  
ด้วยความยากลำบากต้องสิ้นสุดลง และกฎหมายที่ประชาชนต้องการให้มีสภาพบังคับตาม  
หมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อประโยชน์สุขของ  
ประชาชนและแก้ไขปัญหา ข้อบกพร่องในการบริหารจัดการหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ไม่  
ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ กรณีนี้ในต่างประเทศในกลไกการให้ประชาชนออกเสียง  
ประชามติว่าเห็นด้วยกับร่างกฎหมายเป็นกลไกในการชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง แต่สำหรับประเทศ  
ไทยแล้วกลไกการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน  
ไม่สามารถนำมาใช้ได้ เพราะการแสดงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นั้น ไม่เปิดโอกาสให้  
ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน โดยในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้สั้นๆ ว่า “การออก  
เสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่อง  
นั้น” ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการออกเสียงประชามติและการเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมายขึ้นอยู่กับความเห็นและกลไกของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา  
ไปโดยปริยาย

## (๗) ปัญหารายละเอียดในทางปฏิบัติ

๗.๑ ปัญหาที่เกิดจากความยุ่งยากของขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้อง  
ของเอกสาร และปัญหาของการรวบรวมจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมาย ที่ต้องใช้หลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (บัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน)  
ทำให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วน  
ร่วมของประชาชน หากไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขให้อื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

กลไกการมีส่วนร่วมโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็จะ “บันทึก” ความประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายโดยตรงของประชาชนให้หน่อยลงไปเรื่อยๆ

๗.๒ ปัญหาค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อ เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งในการบริหารจัดการเอกสารการเดินทาง การสื่อสารประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารกับประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ประมาณได้ว่ามีใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนน้อยทั้งหมด ทำให้เป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

๗.๓ ปัญหาที่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องใช้หลักฐานทั้งบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชนมาก เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วทะเบียนบ้านจะเป็นหลักฐานที่ประชาชนมิได้พกติดตัวเป็นประจำ และมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่สามารถนำทะเบียนมาเป็นหลักฐานได้โดยง่าย ควรที่จะใช้บัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้

## (๘) ปัญหาความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน

ในกรณีที่ภาคประชาชนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สถานภาพและบทบาทของผู้แทนประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย กับสถานภาพและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นอย่างไร และประชาชนผู้เป็นผู้แทนในการนำเสนอร่างกฎหมายนั้น ควรที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างไร

## (๙) กรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

เข้าบรรจุวาระการประชุมแล้ว และมีร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่เสนอผ่านสภาผู้แทนราษฎร ควรจะมีการกำหนดลำดับความสำคัญว่า ร่างกฎหมายของใคร ควรได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญกว่ากัน รวมทั้งระยะเวลาที่ต่างกัน ระหว่างขั้นตอนทั้งสองจะทำอย่างไร



## แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเอื้อต่อการ มีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติจริง

- (๑) แก้ไขปรับปรุงกระบวนการและหลักเกณฑ์รวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ขจัดรายละเอียดและอุปสรรคที่เกินจำเป็น ซึ่งจะต้องแก้ไขให้ชัดเจนทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยกำหนดเวลาให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบให้แก่วุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนภายในกำหนดเวลาที่แน่นอนและได้รับการพิจารณาที่ต่อเนื่อง
- (๒) ขยายกรอบความคิดทางกฎหมายที่มุ่งเพียงแต่การรวบรวมลายมือชื่อเสนอกฎหมาย ให้รวมถึงการกำหนดมาตรการให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอมีหลักประกันในแง่ประสิทธิภาพและได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการนิติบัญญัติในวาระต่างๆ อย่างจริงจัง
- (๓) ปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติและสร้างเงื่อนไขบางประการของกลไกทางการเมืองให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

- (๔) กำหนดกรอบเวลาและมาตรการรองรับให้การดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การดำเนินการของรัฐสภา และการดำเนินการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็วและเหมาะสมยิ่งขึ้น
- (๕) กำหนดมาตรการที่สมควรและเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตกไปในชั้นรับหลักการ
- (๖) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีสัดส่วนที่เหมาะสมในฐานะกรรมสิทธิ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- (๗) กำหนดกรอบแห่งระยะเวลาให้ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับการบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐสภาที่แน่นอน
- (๘) กำหนดกรอบเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องทำการพิจารณาร่างกฎหมายภายในกำหนดและมาตรการเชิงบังคับกรณีที่มีสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา รวมตลอดจนทั้งคณะกรรมการประสานงานของแต่ละสภากระทำการที่ส่งผลให้ร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาโดยล่าช้า
- (๙) กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้รับการพิจารณาเป็นกฎหมายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พร้อมกับกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องอื่นใดนอกเหนือไปจากจุดมุ่งหมายโดยตรงของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (๑๐) กำหนดหน้าที่ให้รัฐสภาแจ้งต่อประชาชนที่ริเริ่มดำเนินการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคของการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเองริเริ่มดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (๑๑) ขยายสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในคราวเดียวได้หลายฉบับโดยใช้

เอกสารประกอบการเข้าชื่อเพียงชุดเดียว

- (๑๒) ขยายสิทธิให้ประชาชนแต่ละคณะหรือกลุ่มสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องเดียวกันได้
- (๑๓) รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณชดเชยค่าใช้จ่ายสำหรับประชาชนในกรณีที่ร่างกฎหมายที่นำเสนอผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

# ๑๑

## บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เป็นกลไกทางการเมืองเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของสังคมการเมืองของไทย และการใช้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนได้กระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายจำนวนมาก โดยจะเห็นได้ว่า ได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาแล้ว จำนวน ๑๒ ฉบับ แต่ประสบปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาอันเกิดจากการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากกลไกทางการเมืองของการเมืองภาคพลเมือง และการเมืองของนักการเมือง

จึงสมควรที่ทุกฝ่ายจะร่วมกันทำการศึกษาและหาทางออกที่ดีให้แก่กระบวนการมีส่วนร่วมโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตลอดจนร่วมกันผลักดันให้กลวิธีเพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนมีผลในทางปฏิบัติจริงต่อไป

# เอกสารอ้างอิง

กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) **หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง กระบวนการตรากฎหมาย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๓๘.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๓๑.

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**.

สถาบันกฎหมายอาญา. **รัฐธรรมนูญของเรา**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๑.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พ.ศ. ... . ม.ป.ท. : ม.ป.ป.**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พ.ศ. .... . ม.ป.ท. : ม.ป.ป.**

**บันทึกหลักการและเหตุผล**  
**ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย**  
**(ฉบับที่.... ) พ.ศ. ....**

---

**หลักการ**

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๕๒

---

**เหตุผล**

เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ใช้บังคับอยู่มีบทบัญญัติหลายๆ ประการ ที่ไม่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและร่างกฎหมายที่เสนอนั้น ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเหมาะสม และกระบวนการรวบรวมรายชื่อที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้มิได้ดำเนินการโดยใช้งบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดภาระด้านค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรที่ประชาชนจะต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ สาระสำคัญของกฎหมายนี้ยังไม่สมบูรณ์ในแง่ของกรอบความคิดของกฎหมายที่จะทำให้การเมืองภาคประชาชนได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเข้มแข็งยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่า นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นต้นมา การเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จแม้แต่เรื่องเดียว และเมื่อพิจารณาประกอบกับวิธีการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่มีฐานะที่จะเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมหรือกำหนดให้รัฐสภากำหนดวิธีการนิติบัญญัติที่เหมาะสมแก่การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บังเกิดผลอย่างแท้จริง สมควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ส่วนที่ ๒

- (๑) สรุปหลักการสำคัญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่.... ) พ.ศ. ....
- (๒) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

สรุปหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
(ฉบับที่....) พ.ศ. ....

---

**แนวความคิด**

๑. ขยายบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองด้วยการเปิดพื้นที่ทางรัฐสภาในเรื่องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ มาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้มากยิ่งขึ้น

๓. ปรับปรุงกฎหมายโดยไม่กระทบต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเคารพสิทธิของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระบบประชาธิปไตยตัวแทน

๔. ผลักดันให้การเคลื่อนไหวการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง มีบทบาทเชื่อมโยง หนุนส่งเสริมและสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมืองประชาธิปไตยตัวแทน และเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายร่วมกันมากยิ่งขึ้น

๕. ทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจหรือเรียกคืนอำนาจอธิปไตยของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและตลอดเวลาด้วยวิธีการที่หลากหลาย อันจะส่งผลให้การเมืองแบบตัวแทนมีการปรับตัวเชิงประสิทธิภาพและคุณภาพ อีกทั้งมีความสัมพันธ์ในการทำงานการเมืองร่วมกันมากยิ่งขึ้น

๖. สร้างสภาวะแวดล้อมให้แก่กระบวนการนิติบัญญัติที่มีลักษณะโปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นประชาธิปไตยในลักษณะที่เหมาะสมแก่การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

๗. กระทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เปลี่ยนเป็น "สิทธิ" ที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันจะส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัตินี้ไม่ตัดขาดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และไม่ถือเป็นเขตอำนาจหรืออธิปไตยแต่โดยลำพังของประชาธิปไตยตัวแทนเท่านั้น



๘. สร้างกระบวนการรองรับในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อเพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถกระทำการด้วยตนเองเพื่อการดำเนินการรวบรวมรายชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ อันจะส่งผลให้ลดอุปสรรคและลดการสูญเสียเวลาในขั้นพิจารณาตรวจสอบรายชื่อของรัฐสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## สาระสำคัญของกฎหมาย

๑. แก้ไขปรับปรุงกระบวนการและหลักเกณฑ์รวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จัดรายละเอียดยอดและอุปสรรคที่เกินจำเป็น

๒. ขยายกรอบความคิดทางกฎหมายที่มุ่งเพียงแต่การรวบรวมลายมือชื่อเสนอกฎหมาย ให้รวมถึงการกำหนดมาตรการร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอให้มีหลักประกันในแง่ประสิทธิภาพและได้รับการพิจารณาของกระบวนการนิติบัญญัติในวาระต่างๆ อย่างจริงจัง

๓. ปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติบางประการให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

๔. กำหนดกรอบเวลาและมาตรการรองรับให้การดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การพิจารณาตรวจสอบรายชื่อของรัฐสภา และการดำเนินการรวบรวมรายชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว เรียบง่ายและเหมาะสมยิ่งขึ้น

๕. กำหนดกรอบแห่งระยะเวลาให้ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับการบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐสภาที่แน่นอน

๖. กำหนดมาตรการที่สมควรและเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตกไปในขั้นรับหลักการ

๗. กำหนดให้ตัวแทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีสัดส่วนที่เหมาะสมในฐานะกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๘. กำหนดกรอบเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องทำการพิจารณาร่างกฎหมายภายในกำหนดและมาตรการเชิงบังคับกรณีที่มีสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้ง

สองสภา รวมตลอดจนทั้งคณะกรรมการประสานงานของแต่ละสภากระทำการที่ส่งผลให้ร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาโดยล่าช้า

๙. กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้รับการบรรจุเป็นระเบียบวาระการพิจารณาแล้ว พร้อมกับกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากคำตอบแทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องใดๆ นอกเหนือไปจากจุดมุ่งหมายโดยตรงของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑๐. กำหนดหน้าที่ให้รัฐสภาแจ้งต่อประชาชนที่ริเริ่มดำเนินการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคของการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเองริเริ่มดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑๑. ขยายสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในคราวเดียวได้หลายฉบับโดยใช้เอกสารประกอบการเข้าชื่อเพียงชุดเดียว

๑๒. ขยายสิทธิให้ประชาชนแต่ละคนหรือกลุ่มสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องเดียวกันได้

๑๓. ขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นนอกเหนือไปจากเพียงแค่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่.... ) พ.ศ. ....

---

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

.....

.....

.....

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่.... ) พ.ศ. ....

**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา ๓** ให้เพิ่มความต่อไปนี้อยู่ก่อนคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ในมาตรา ๓ “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรณีพิเศษตามกฎหมายนี้

“ผู้แทนการเสนอกฎหมาย” หมายถึง ผู้แทนการเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่.... ) พ.ศ. .... ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย”

**มาตรา ๔** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๕ บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา กฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเข้า ชื่อเสนอกฎหมาย อยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย"

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

"มาตรา ๕/๑ บุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็น กรณียุติพิเศษ

- (๑) บุคคลผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง แต่มีความ เกี่ยวพันโดยตรงหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายที่มีการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย โดยเหตุที่ตนเองประกอบอาชีพหรือดำรงชีพอยู่ และ
- (๒) มีภูมิลำเนาในท้องที่ๆ ตนเองมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือประกอบ อาชีพหรือดำรงชีพอยู่จนมีส่วนได้เสียโดยตรงกับกฎหมายที่ตนเองเข้าชื่อ ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า ๖ เดือนก่อนวันที่ตนเองเข้าชื่อเสนอกฎหมาย"

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๖ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำโดยผู้มี สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะ กรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้ใดลงลายมือชื่อหรือประทับลายพิมพ์นิ้วมือของตน ในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการ เข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้"

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖/๑ มาตรา ๖/๒ และมาตรา ๖/๓ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

"มาตรา ๖/๑ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถร่วมกันเสนอกฎหมายในคราว

เดียวกันได้มากกว่าหนึ่งฉบับ โดยใช้แบบพิมพ์และเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียงชุดเดียว หากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นไปในลักษณะต่อไปนี้

- (๑) กฎหมายที่เข้าชื่อแต่ละฉบับมีเนื้อหาสาระแตกต่างกัน
- (๒) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละคนได้แสดงข้อความเกี่ยวกับชื่อของกฎหมายทุกฉบับที่ต้องการเข้าชื่อเสนอในคราวเดียวกันอย่างครบถ้วน

มาตรา ๖/๒ แบบพิมพ์แสดงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๖/๑ ฉบับใดปรากฏชื่อของกฎหมายที่จะเสนอไม่ครบถ้วนหรือแตกต่างกัน ไม่ถือเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในคราวเดียวกันและให้ถือว่าผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แสดงข้อความและลงลายมือชื่อหรือประทับลายพิมพ์นิ้วมือในแบบพิมพ์นั้น แสดงเจตนาที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียงรายชื่อกฎหมายที่ระบุถูกต้องเท่านั้น

มาตรา ๖/๓ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องเดียวกัน หากแต่การเป็นการยื่นของประชาชนต่างคณะต่างรายชื่อกัน ให้ถือว่าผู้เข้าชื่อแต่ละคณะเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่เพียงฉบับของตนเท่านั้น”

**มาตรา ๘** ให้ยกเลิกความในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

## “หมวด ๒ การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

---

**มาตรา ๙** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

- (๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา
- (๒) แบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนดที่แสดง

รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วของผู้มีสิทธิ  
เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละคน รวมทั้งรายชื่อของกฎหมายที่ร่วมเข้าชื่อ  
พร้อมด้วยรายชื่อและที่อยู่ของผู้แทนการเสนอกฎหมาย

- (๓) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ  
หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้  
หรือสำเนาทะเบียนบ้านอย่างใดอย่างหนึ่งของทุกคน
- (๔) หลักฐานที่แสดงให้เห็นปรากฏชัดเจนได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
เป็นการนี้พิเศษ ในกรณีที่ไม่บุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็น  
กรณีพิเศษ
- (๕) หลักฐานแสดงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ได้ใช้ไปในระหว่างการเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมาย”

**มาตรา ๑๐** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอพร้อม  
เอกสารตามมาตรา ๗ ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้  
เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๓๐ วัน ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศ  
ให้ครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน ซึ่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด  
ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน  
และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้นั้นมีชื่ออยู่ใน  
ทะเบียนบ้าน

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศในวรรคหนึ่งโดยมิได้  
ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือ  
บุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชิตฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอ  
กฎหมายได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้องและถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้

ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายตามมาตรา ๗ (๒) ทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง”

**มาตรา ๑๑** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๙ ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป ประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พร้อมทั้งเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา
- (๒) สรุปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
- (๓) บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในฐานะของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและรายชื่อผู้ยื่นคำขอ
- (๔) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

**มาตรา ๑๒** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐ เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอตามมาตรา ๙ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน เพื่อจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการผู้ใหญ่และเขตชุมชนหนาแน่น โดยทันทีอย่างช้าไม่เกิน ๗ วัน ให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลา และสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศ

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้รับคำขอให้จัดส่งคำขอ พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่ยื่นประกอบคำขอและเอกสารประกอบคำขออื่นๆ ที่กำหนด ในมาตรา ๙ ไปให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับทราบภายใน ๗ วัน เมื่อประธาน กรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอแล้วให้ดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง”

**มาตรา ๑๓** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑ ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตน มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ และสถานที่ที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นกรณีพิเศษ มีภูมิสำเนาหรือประกอบอาชีพอยู่

ในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปแสดงตนต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อม ทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือสำเนาทะเบียนบ้าน หรือเอกสารอื่นใดที่ราชการออกให้ อย่างหนึ่งอย่างใด และหลักฐานอื่นๆ ในกรณีที่เป็น ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้อง ให้จัดให้ผู้นั้นหรือผู้แทนของผู้นั้นแสดงข้อความในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การลงลายมือชื่อหรือประทับลายพิมพ์นิ้วมือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง

ในกรณีจำเป็นเพื่อให้การจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือก ตั้งเป็นไปโดยความเรียบร้อย คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเท่า



ที่จำเป็นและไม่สร้างความยากลำบากเพิ่มขึ้นจนเกินสมควรด้วยก็ได้”

**มาตรา ๑๔** ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๑/๑ และ ๑๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒

“มาตรา-๑๑/๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการยื่นชื่อเสนอ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เข้าชื่อยื่นที่ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับเดียวกัน นอกเหนือไปจากผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามความในมาตรา ๙ แล้ว ไม่จำเป็นต้องส่งมอบสำเนาเอกสารตามความในมาตรา ๙ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง หากได้แสดงตนพร้อมทั้งแสดงเอกสารหลักฐานประจำตัวให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบและแจ้งว่ามีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว”

“มาตรา ๑๑/๒ ให้นำความในมาตรา ๖/๑, ๖/๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

**มาตรา ๑๕** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ยื่นคำขอตามมาตรา ๙ ร้องขอคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรณีพิเศษของผู้นั้น รวมตลอดจนทั้งกำหนดเวลาในการยื่นแสดงรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดได้ดำเนินการไป และประสงค์ที่จะให้ประธานรัฐสภาชดเชยให้ได้ตามสมควร”

**มาตรา ๑๖** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“มาตรา ๑๓ ภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๗ วัน หลังจากครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง รวบรวมแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด

การดำเนินการของคณะกรรมการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน”

**มาตรา ๑๗** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“มาตรา ๑๔ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดไปยังประธานรัฐสภาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามความในวรรคแรกของมาตรา ๑๓ เสร็จสิ้น

ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

ในกรณีที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รับทราบและดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานการรวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมให้ประธานรัฐสภาทราบภายใน ๗ วัน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนี้

ในกรณีที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนภายหลังจากพ้นระยะเวลาเพิ่มเติมที่กำหนดตามวรรคสามแล้วไม่ว่าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง”

มาตรา ๑๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ  
เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

“หมวด ๓/๑  
มาตรการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ส่วนที่ ๑  
มาตรการทั่วไปทางรัฐสภา

มาตรา ๑๔/๑ ประธานรัฐสภามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้า  
ชื่อเสนอกฎหมาย วิธีการตรวจสอบหลักฐานการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
และการจัดทำระบบข้อมูลที่แสดงถึงประวัติการใช้สิทธิและการถูกต้องสิทธิทางการเมืองของ  
บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมตลอดจนทั้งแนวทางการแสดงเอกสารของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมายเป็นกรณีพิเศษ เพื่อเป็นการเอื้ออำนวยและก่อให้เกิดความรวดเร็วแก่การรวบรวม  
รายชื่อของผู้รวบรวมรายชื่อและการตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิ  
เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา ๑๔/๒ เพื่อประโยชน์แก่การบังคับใช้กฎหมายนี้ การรวบรวมและเผยแพร่  
ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิหรือถูกต้องสิทธิทางการเมืองของบุคคลใดโดยรัฐสภาหรือหน่วย  
ราชการที่มีอำนาจ ไม่ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

มาตรา ๑๔/๓ ในกรณีที่กฎหมายที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับการบรรจุ  
เข้าเป็นวาระการพิจารณาแล้ว ให้ประธานรัฐสภามีอำนาจสั่งให้รัฐสภาจัดค่าตอบแทนตาม  
มูลค่าจริง ซึ่งค่าใช้จ่ายประการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมายที่ได้ยื่นแสดงรายการไว้ขณะเมื่อยื่นเสนอกฎหมายแล้ว ในวงเงินสูงสุดไม่เกิน  
หนึ่งแสนบาทแก่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้อง

กับการถือเป็นคนใช้จ่าย การรับและจ่ายเงินค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับลักษณะของการ  
เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หากปรากฏว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มี  
สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมากกว่าหนึ่งคณะ ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายคณะไป

ค่าตอบแทนตามความในวรรคหนึ่งไม่ถือเป็นเงินได้ที่อยู่ในบังคับของประมวล  
รัษฎากร

**มาตรา ๑๔/๔** เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กระบวนการติดต่อประสานงาน  
ระหว่างรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกับผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดจนการ  
รับเงินค่าตอบแทนตามความในมาตรา ๑๔/๓ รวมทั้งการใช้สิทธิประการต่างๆ ของผู้เข้า  
ชื่อเสนอกฎหมายเพื่อการยุติธรรม เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ให้  
ถือว่าผู้แทนการเสนอกฎหมายที่ได้แสดงรายชื่อของตนในวันที่ยื่นเสนอกฎหมายกับ  
ประธานรัฐสภาหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมรายชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา  
ตามความในมาตรา ๑๔ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีหน้าที่และมีสิทธิโดยชอบประการต่างๆ  
ในฐานะผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับผู้แทนของคณะบุคคล

## ส่วนที่ ๒

### มาตรการพิเศษเพื่อการพิจารณากฎหมายในวาระต่างๆ

**มาตรา ๑๔/๕** ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกฉบับที่ประธาน  
รัฐสภาตรวจสอบความสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบ  
วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ชักช้า

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม  
วรรคหนึ่งวาระแรกภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่บรรจุระเบียบวาระการประชุม

หากมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามวรรคหนึ่ง  
พร้อมกันหลายฉบับ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดลำดับการพิจารณาตามที่เห็นว่า

เหมาะสมโดยให้ถือจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับที่มากกว่าเป็นหลัก

ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามความในวรรคหนึ่ง ที่มีหลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมายเช่นเดียวกัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำเข้ารวมพิจารณาพร้อมกัน และให้พิจารณาร่างกฎหมายที่เกิดมาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีจำนวนรายชื่อมากกว่าเป็นร่างหลัก

**มาตรา ๑๔/๖** ให้ประธานรัฐสภาส่งสำเนาของร่างกฎหมายฉบับที่รับไว้พิจารณาตามความในมาตรา ๑๔/๕ รวมทั้งสรุปย่อซึ่งจำนวนผู้เข้าชื่อ รายชื่อผู้แทนผู้เข้าชื่อ รายการค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อและสาระสำคัญของกฎหมาย ให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบหรือพิจารณาให้คำรับรองในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยทันที

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายเรื่องเดียวกันหรือเป็นไปในทำนองเดียวกันกับร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ยื่นไว้ก่อนแล้ว ให้ประธานรัฐสภารวบรวมร่างกฎหมายทุกฉบับเข้าพิจารณาพร้อมๆ กัน โดยยึดถือร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ประธานรัฐสภากำหนดไว้แล้วตามความในมาตรา ๑๔/๕ วรรคท้ายเป็นร่างหลัก

หากปรากฏว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเนื้อหาเป็นเช่นเดียวกันหรือเป็นไปในทำนองเดียวกันกับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไว้ต่อรัฐสภาก่อนหน้าแล้ว ให้ถือว่าร่างของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างหลัก และให้ประธานรัฐสภานำเสนอร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ตนเองรับไว้แล้วตามมาตรา ๑๔/๕ วรรคหนึ่งและวรรคท้าย รวมทั้งที่ไม่ผ่านการพิจารณาด้วยเหตุที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีรายชื่อไม่ครบตามกำหนดแต่ยังไม่ได้ถูกจำหน่ายเรื่อง ในขณะที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอร่างกฎหมายของตนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่การพิจารณาพร้อมกันได้

**มาตรา ๑๔/๗** ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา ๑๔/๖ วรรคสอง เพื่อประโยชน์ของการพิจารณากฎหมายวาระแรกในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าปรากฏว่าร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเป็นเช่นเดียวกันหรือเป็นไป

ในทำนองเดียวกันกับหลักการของร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับหลักการไว้แล้วหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าหลักการของกฎหมายเป็นเช่นเดียวกัน

**มาตรา ๑๔/๘** ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรขยายระยะเวลาการพิจารณารับหลักการออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบ ๖๐ วัน ตามมาตรา ๑๔/๕

**มาตรา ๑๔/๙** ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวาระการพิจารณาไว้แล้วตามความในข้อ ๑๔/๕ ได้ทันภายในกำหนด ให้ประธานรัฐสภาแจ้งต่อผู้แทนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้นๆ ได้รับทราบซึ่งเหตุผลแห่งความล่าช้า พร้อมกันกับแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบซึ่งการขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีกไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดตามมาตรา ๑๔/๕ และมาตรา ๑๔/๘ แล้วแต่กรณี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ขยายออกไปแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำการพิจารณาได้อีก ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจสั่งให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นวาระแรกเช่นเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชกำหนด

**มาตรา ๑๔/๑๐** ผู้แทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคณะที่ร่างกฎหมายของตนได้เข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติ มีสิทธิเข้าชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นและสาระสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้ได้รับทราบโดยละเอียดยิ่งขึ้นก่อนการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่างกฎหมายของตนได้ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภา รวมทั้งการชี้แจงในชั้นกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

**มาตรา ๑๔/๑๑** ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคณะมีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนของตนเป็นกรรมาธิการ หรือกรรมาธิการร่วมในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ในฐานะผู้แทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามสัดส่วนที่เมื่อกำหนดเป็นราย

บุคคลแล้วไม่น้อยกว่า ๗ คนสำหรับกรรมการคณะนั้นๆ ในกรณีที่ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นร่างหลักและไม่น้อยกว่า ๕ คน ในกรณีที่เป็นร่างที่ต้องพิจารณาประกอบ

การกำหนดสัดส่วนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละคณะให้ถือตามจำนวนรายชื่อของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละคณะเป็นเกณฑ์

**มาตรา ๑๔/๑๒** ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมธิการของสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ให้ทำการพิจารณาในวาระที่สองและสามภายใน ๓๐ วัน ในกรณีที่ไม้อาจพิจารณาได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ ให้ขยายเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน ถ้าไม่อาจทำการพิจารณาได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจสั่งให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นวาระแรกเช่นเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชกำหนด

**มาตรา ๑๔/๑๓** ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้วุฒิสภาพิจารณาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่เสร็จการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

**มาตรา ๑๔/๑๔** ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุในร่างกฎหมายตามมาตรา ๑๔/๑๓ ในระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาโดยไม่ชักช้า

ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามวาระคหนึ่งทุกฉบับภายใน ๓๐ วัน ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน พร้อมกับแจ้งให้ประธานรัฐสภาได้รับทราบถึงเหตุขัดข้องเพื่อแจ้งให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับทราบต่อไป

**มาตรา ๑๔/๑๕** ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขร่างกฎหมายในส่วนสำคัญ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยให้ตั้งกรรมธิการร่วมกันทั้งสองสภาและทำการพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันตั้งกรรมธิการร่วมกัน ถ้าไม่เสร็จให้ขยายเวลาออกไปอีกได้

ไม่เกิน ๑๕ วัน

**มาตรา ๑๔/๑๖** ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาใช้อำนาจสั่งให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น เป็นวาระแรกที่จะต้องพิจารณา

**มาตรา ๑๔/๑๗** ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใดที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้ร้องขอให้นำขึ้นมาพิจารณาแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนและ/หรือประธานวุฒิสภาใช้อำนาจสั่งให้พิจารณาเป็นวาระแรกเช่นเดียวกับการประชุมพิจารณาพระราชกำหนด

**มาตรา ๑๔/๑๘** ในกรณีที่ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใดตกไปทั้งฉบับในชั้นรับหลักการ ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายมีสิทธิร้องขอต่อประธานรัฐสภา พร้อมรายงานผลกระทบที่จะเกิดจากการมีมติดังกล่าวได้ทันที

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

หากปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายตามวรรคต้นจนทำให้หลักการและเหตุผลรวมทั้งสาระสำคัญของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือตกไปเป็นบางส่วนแล้ว ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการตามความในวรรคหนึ่งได้ภายหลังที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

**มาตรา ๒๐** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือขัดขวางหรือกระทำให้ล่าช้าซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของผู้มี



สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการพิจารณากฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกเป็นอัตราวิเศษ"

**มาตรา ๒๑** ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๒

"มาตรา ๑๕/๑ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายใดกระทำการใดๆ เพื่อมุ่งประโยชน์เป็นส่วนตนจากคำตอบแทนที่จะได้รับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือให้หรือสัญญาว่าจะให้คำตอบแทนแก่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนี้ หรือใช้คำตอบแทนที่จะได้รับเป็นเงื่อนไขต่อรองที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพิจารณาการรวบรวมลายชื่อและการพิจารณาร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

## บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๒๒** ให้ประธานรัฐสภามีหน้าที่จัดทำรายงานอย่างละเอียดซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคประการต่างๆ ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อและขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รับทราบภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา ๒๓** ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

( )

นายกรัฐมนตรี

**กำหนดการ**  
**เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน**  
**ครั้งที่ ๓ / ๒๕๔๗**  
**“การเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย : อำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง”**

---

๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗

ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดย เครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. ลงทะเบียน รับเอกสาร

๐๙.๐๐ - ๐๙.๓๐ น. กล่าวเปิดประชุม และแสดงนำรัฐกถานำ “สิทธิการมีส่วนร่วมกับการ  
เปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญา”  
โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี

๐๙.๓๐ - ๑๐.๑๐ น. ภาพรวมของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
นำเสนอโดย อ. วัชรวิทย์ ไชยสาร  
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
นพ. พลเดช ปิ่นประทีป  
สถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรม

๑๐.๑๐ - ๑๐.๓๐ น. พักรับประทานอาหารว่างและเครือข่ายสัมพันธ์

๑๐.๓๐ - ๑๑.๐๐ น. ปัญหาอุปสรรคและข้อควรคำนึงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายบทเรียน  
และประสบการณ์ กรณีศึกษาว่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ  
นำเสนอโดย นพ. อัทพล จินดาวัฒนะ  
สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ

๑๑.๐๐ - ๑๑.๓๐ น. ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาต่อการยื่นร่าง พ.ร.บ. ภาคประชาชน  
อ. ทองคำ แก้วพรหม  
ผอ. กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
สำนักการประชุม (สำนักกองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

- ๑๑.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....  
อ.ไพฑูริย์ สมแก้ว  
เครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชน
- ๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. พักรับประทานอาหาร
- ๑๓.๐๐ - ๑๕.๐๐ น. ระดมความคิดกลุ่มย่อย
- กลุ่มที่ ๑** สาระสำคัญและเนื้อหา ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... เพียงพอหรือไม่ อย่างไร  
อ.พีรพล ศรีสิงห์ / คุณเสรี จุ้ยพริก
- กลุ่มที่ ๒** แนวทางการนำเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน เพื่อนำไปสู่การยกร่างกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นและการรวบรวมรายชื่อเสนอกฎหมาย  
อ.ไพฑูริย์ สมแก้ว / คุณวุฒิชัย กนิษฐชาติ
- กลุ่มที่ ๓** แนวทางเพื่อสร้างภาวะแวดล้อมทางสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการผลักดันให้ร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นของภาคประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง  
อ.วัชรา ไชยสาร / คุณอรพรรณ ศรีสุขวัฒนา
- กลุ่มที่ ๔** บทบาทและภาระหน้าที่ของเครือข่ายประชาสังคม เวทีนโยบายสาธารณะและเอาชนะความยากจนกับกระบวนการตรากฎหมายภาคประชาชน  
อ.พิเชษฐ เมลาณนท์ / คุณสุทิน ธวาทิน
- ๑๕.๐๐ - ๑๕.๓๐ น. นำเสนอผลการระดมความคิดกลุ่มย่อย อภิปรายทั่วไป และสรุปเพื่อกำหนดจังหวะก้าวต่อไป
- ๑๕.๓๐ - ๑๖.๐๐ น. ให้ข่าวสื่อมวลชน และประชุมคณะทำงานเลขานุการ

ห้องสมุด ๓๐๐ ปี เศษ พระพุทธเจ้า



00004420

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

อาคารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถนนบำรุงเมือง เขตบึงกุ่ม ๑๐๑๐๐

โทร. ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒ โทรสาร. ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓