

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

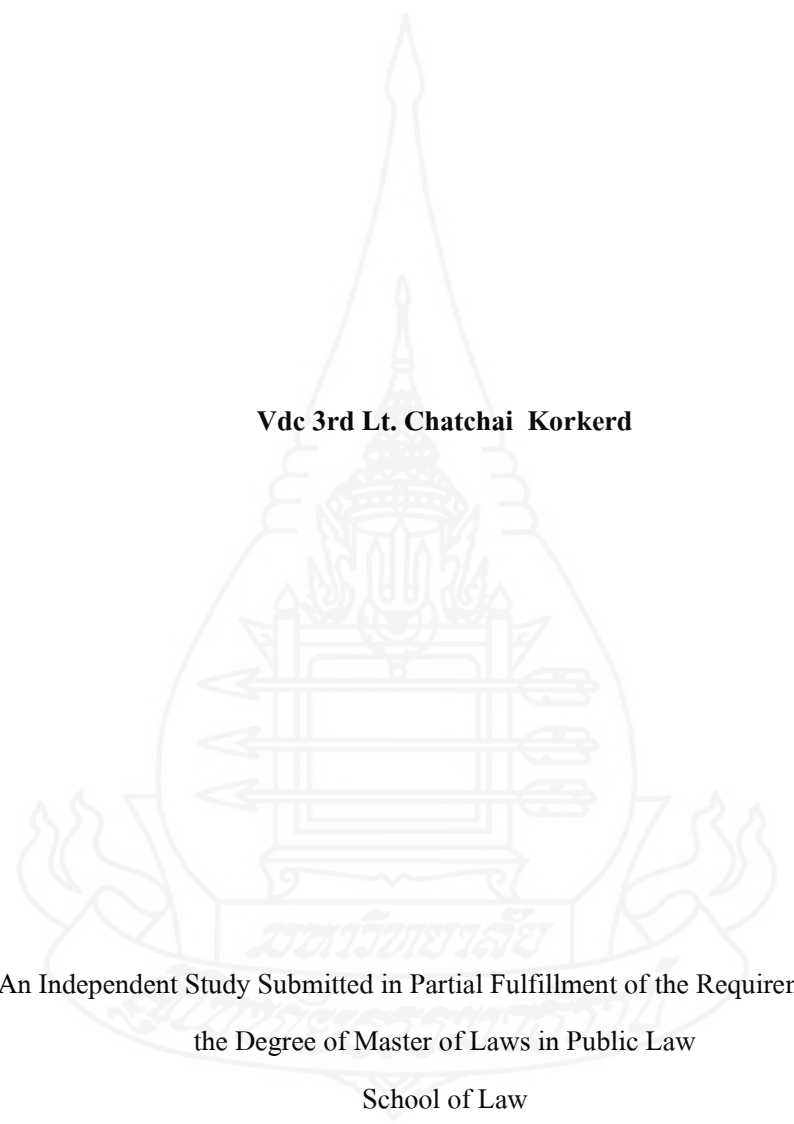


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

Right to Legislative Initiative by the People

Vdc 3rd Lt. Chatchai Korkerd



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ชื่อและนามสกุล นายหมวดตรี ฉัตรชัย ก่อเกิด
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ธีรเดช

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล)

Sw

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์)

จ.ร.ว.

(รองศาสตราจารย์ รวุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ผู้ศึกษา นายหมวดตรี ฉัตรชัย ก่อเกิด รหัสนักศึกษ 2584000612 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในสามพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากการศึกษาคั่นคว้อข้อมูลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 จากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ งานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป เพื่อให้ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ผลการศึกษา พบว่า (1) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น ซึ่งมีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2540 และจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 และ 2550 มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งลดลงจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ส่วนการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2550 และ 2540 (2) การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ เมื่อได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนทั้งประเทศในการออกเสียงประชามติเรียบร้อยแล้ว หากต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ในสามพันธรัฐสวิส ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยการออกเสียงประชามติก่อน และในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน หากในตัวกฎหมายนั้นได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถกระทำได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ ดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก่อน ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกันและจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด (3) ปัญหาและอุปสรรคการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน คือ 1) การจัดทำร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิค และวิธีการร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ 2) การร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และ 3) พระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบจะตกไป เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้ 1) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย 2) ให้จัดตั้ง “กองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน” ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 3) ให้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี ให้คำรับรองหรือไม่ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงิน 4) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่เสนอแนะ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องต่อรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ 5) ยกเลิกโทษอาญา เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชน ตามหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

คำสำคัญ กฎหมาย ร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ

Independent Study title: Right to Legislative Initiative by the People

Author: Vdc 3rd Lt. Chatchai Korkerd; **ID:** 2584000612; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Theeradej Manoleehakul, Assistant Professor;

Academic year: 2019

Abstract

The objective of this independent study is (1) to study the right to initiative and its process in Thailand, (2) to study the right to initiative in the Swiss Confederation, the United States of America, and the Federal Republic of Germany, and (3) to study the problems, obstacles, and to propose the amendment guideline for the Initiative Process Act, B.E. 2556 (2013).

This study was a qualitative research by the method of documentary research, using data collection from the related documents and information such as the articles of law, academic articles, researching reports, thesis and website data, which has been analyzed to find out the solutions for the initiative process as related.

The finding of the studying results indicated that (1) in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), the people who are eligible voters shall initiate the act bill pursuant to Chapter 3: Rights and Liberties of the Thai People, and Chapter 5: Duties of the State only. The principle is similar to those of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) and B.E. 2540 (1997). The number of people who are eligible voters in the initiative process in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and B.E. 2550 (2007) is not less than ten thousand people, reducing from the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) prescribing that the number of people who are eligible voters shall not be less than fifty thousand people. The money act bill can be initiated only when there is a warranty of the Prime Minister, which has been legislated in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), B.E. 2550 (2007), and B.E. 2540 (1997); (2) according to the initiative process in foreign countries, after completion of the acceptance from the House of Representatives and the people of the whole country through the plebiscite, if the revision or abrogation of that law is required, the consent must be given by the people through the plebiscite in the Swiss Confederation. In the United States of America, the law requirement of each State has been different. If in that law, the authority is given to the Legislative, the said revision or abrogation can be performed. If the authority is not given in the law, the prior-consent must be given by the people who are the electors, on the revision of law which is passed for such process. In part of the Federal Republic of Germany, the law requirements of each State are different and the consent must be given by the majority vote of all people who are the eligible voters; (3) the problems and obstacles in the initiative process included 1) the preparation of the law bill is a work applying the specific knowledge and expertise, as well as technique, and law billing procedure, 2) the money act bill can be initiated only when there is a warranty of the Prime Minister only, and 3) the act which has not yet been approved by the Parliament shall be rejected upon the termination of the House of Representatives, or the dissolution of the House of Representatives. Therefore, the researcher has suggested an amendment guideline for the Initiative Process Act, B.E. 2556 (2013) for assisting the people in more efficient preparation and initiation of the law bill as follows: 1) The Office of the Council of State shall be an agency to helps the people in preparing the law bill, 2) a “ Preparation and Initiative Process Support Fund” shall be established in the Office of the Council of State, 3) the warranty consideration period of the Prime Minister shall be determined in case of the money act bill, 4) the Office of the Council of State shall have a suggestion duty for the Cabinet’s consideration on requesting the Parliament to consider the act bill initiated by the people after the general election in case of the termination of the House Representatives, or the dissolution of the House Representatives, and 5) the criminal punishment shall be cancelled due to the petition of the initiative process to be the acknowledgement of the people’s right according to the principle of the people’s direct public participation in politics.

Keywords: Law, Law Bill, Act Bill

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ และผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ดังกล่าวเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้ ที่ให้เกียรติ และเสียสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ รวมทั้งให้คำแนะนำด้านการศึกษาค้นคว้า ตรวจสอบและแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในการศึกษาค้นคว้าอิสระจนสำเร็จลงด้วยดี

ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านคณาจารย์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชทุกท่าน ที่ให้ความรู้ด้านกฎหมายตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) รวมทั้งขอขอบคุณบุคลากรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชทุกท่าน ที่ให้บริการแก่นักศึกษาในด้านต่าง ๆ

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่าน เลขานุการวุฒิสภา ผู้บริหาร และผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักงานเลขานุการวุฒิสภาที่ได้มอบทุน และสนับสนุนการศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ทำให้ผู้ศึกษาประสบความสำเร็จทั้งในด้านการศึกษา และการปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกรมาจนถึงปัจจุบัน

ฉัตรชัย ก่อเกิด
กุมภาพันธ์ 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3. กรอบแนวคิดการศึกษา.....	7
4. ประเด็นปัญหาการศึกษา.....	7
5. สมมติฐานของการศึกษา.....	8
6. วิธีการศึกษา.....	9
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญในการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมาย.....	10
1. แนวคิดเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	9
1.1 ทฤษฎีและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	11
1.1.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy).....	12
1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....	12
2) องค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง.....	13
3) กลไกของประชาธิปไตยทางตรง (Device).....	13
(1) การออกเสียงประชามติ (Referendum).....	14
(2) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process).....	14
(3) การถอดถอนผู้แทน (Recall).....	14
4) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางตรง.....	15
5) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตรง.....	15

สารบัญ (ต่อ)

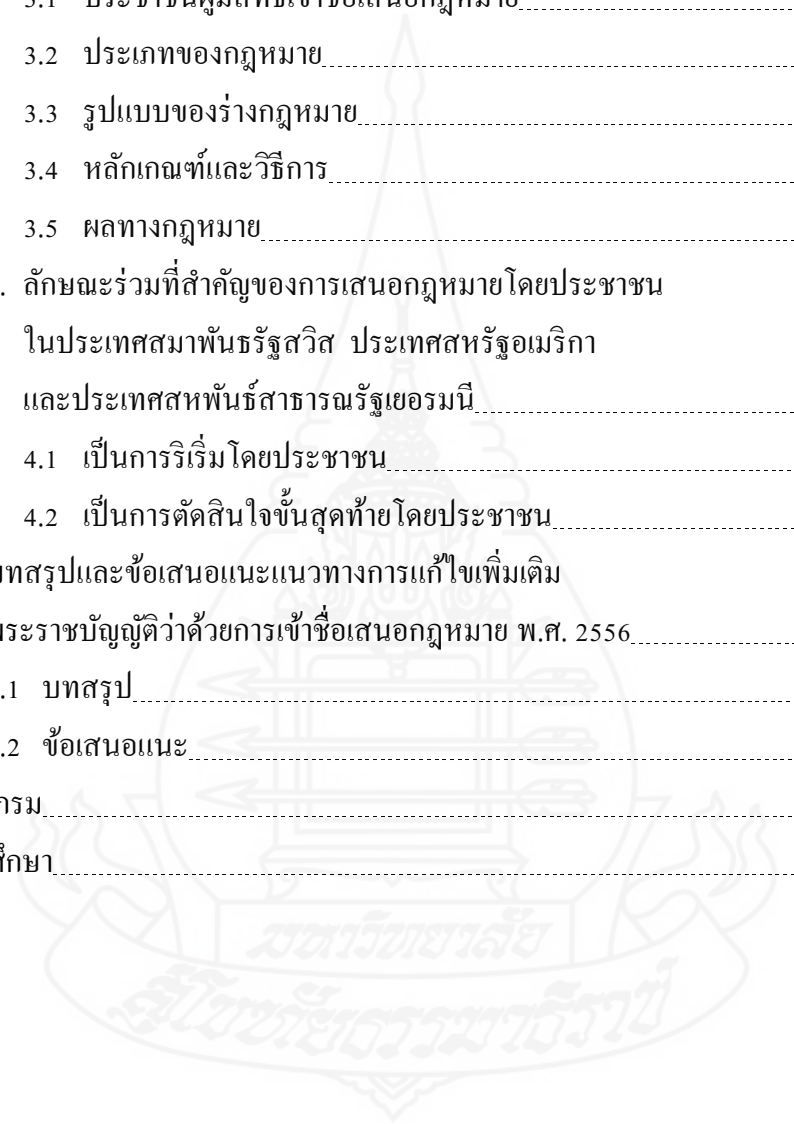
	หน้า
1.1.2 ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy):	
ทฤษฎีตัวแทนประชาชน.....	15
1) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางผู้แทน.....	16
2) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางผู้แทน.....	16
1.1.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy).....	17
1.2 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	17
1.2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครอง	
ระบอบประชาธิปไตยกับการเสนอกฎหมาย.....	18
บทที่ 3 สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย.....	23
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	
และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542.....	22
1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	23
1.2 ประเภทของกฎหมาย.....	24
1.2.1 รูปแบบของกฎหมาย.....	24
1.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	24
1.2.3 บทกำหนดโทษ.....	25
1.2.4 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอ.....	25
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	
และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	27
2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	27
2.2 ประเภทของกฎหมาย.....	28
2.3 รูปแบบของกฎหมาย.....	29
2.4 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนจัดทำร่างกฎหมาย.....	29
2.5 กองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	30
2.6 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	31
2.7 บทกำหนดโทษ.....	31
2.8 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	32

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	
และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	37
3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	37
3.2 รูปแบบของกฎหมาย.....	38
3.3 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนจัดทำร่างกฎหมาย.....	39
3.4 กองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	39
3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	40
3.6 บทกำหนดโทษ.....	41
3.7 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	42
3.8 หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	43
บทที่ 4 สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ.....	90
1. ประเทศสมาพันธรัฐสวิส หรือสวิสเซอร์แลนด์.....	90
1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	91
1.2 ประเภทของกฎหมาย.....	91
1.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย.....	92
1.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	94
1.5 ผลทางกฎหมาย.....	95
2. ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	96
2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	96
2.2 ประเภทของกฎหมาย.....	98
2.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย.....	99
2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	101
2.5 ผลทางกฎหมาย.....	103

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	103
3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าซื้อเสนอกฎหมาย.....	104
3.2 ประเภทของกฎหมาย.....	105
3.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย.....	107
3.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ.....	107
3.5 ผลทางกฎหมาย.....	109
4. ลักษณะร่วมที่สำคัญของการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	111
4.1 เป็นการริเริ่มโดยประชาชน.....	111
4.2 เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน.....	111
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	113
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติผู้ศึกษา.....	125



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน
เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 2550 และ 254045



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (The Right of Initiative) เป็นสิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก¹ เจตนารมณ์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 170 ดังนี้

“มาตรา 170² ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวม ทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไป โดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการปรับปรุงให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากเดิมไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นไม่น้อยกว่า

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิงหาคม 2550, กรุงเทพฯ ๗, สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 161

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540, หน้า 41

หนึ่งหมื่นคน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายให้สะดวกขึ้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 163 ดังนี้

“มาตรา 163³ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย”

บทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ายึด และควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557

ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการเดิม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 133 ดังนี้

“มาตรา 133⁴ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550, หน้า 61

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 38

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย...”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 77⁵ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

“มาตรา 258⁶ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

ค. ด้านกฎหมาย

๑๓๑

๑๓๑

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย”

⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20

⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 77-78

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ามีประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย รวมจำนวน 72 ฉบับ⁷ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 16 ฉบับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 51 ฉบับ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวน 5 ฉบับ เสนอต่อรัฐสภา (ข้อมูล ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2562) แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาโดยการเสนอของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยลำพัง เพราะเหตุว่าจะต้องมีร่างกฎหมายจากคณะรัฐมนตรีเข้ามาประกบด้วยจึงจะได้เริ่มพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งฉบับประชาชนและฉบับคณะรัฐมนตรีควบคู่กันไป และท้ายที่สุดจะใช้ร่างกฎหมายฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้เจตนารมณ์ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาประการสำคัญที่ทำให้ยังไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา โดยการเสนอของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยลำพัง มีสาเหตุมาจาก

1) การจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายรวมทั้งบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่ง เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ เช่น แบบ และโครงสร้างของร่างกฎหมาย การใช้ถ้อยคำ และภาษากฎหมาย การวิเคราะห์หลักการ และเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตลอดจนเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขภายใต้บทบัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ หากไม่จัดทำร่างกฎหมายภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจลงมติไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นตกไปโดยปริยาย

2) คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณ

⁷ รัฐสภาไทย, “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, คืบคั้น 30 กรกฎาคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073

ของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อม ด้านงบประมาณ ก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพัน ต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรี ที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้กำหนดเวลาพิจารณาไว้ ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนมีความล่าช้า หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะยัง ไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอประกอบการพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยประชาชน หรือมีเหตุปัจจัยหลายประการประกอบการพิจารณาเป็นดุลพินิจ ในการตัดสินใจ เช่น นโยบายของรัฐบาล หรือฝ่ายการเมืองที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง

3) สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในกรณี ที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา ผู้แทนราษฎรให้ร่างพระราชบัญญัติ ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป กรณีดังกล่าวถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไป คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการร้องขอให้มีการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติต่อไปหรือไม่ นั่นกลับเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้อง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77⁸ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย

⁸ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก 31 พฤษภาคม 2562, (เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ⁹ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ดังต่อไปนี้

1. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย และรวมถึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีร้องขอต่อรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ในกรณีที่อยู่ของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคสอง)

2. จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคสาม)

3. กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรอง หรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 วรรคสาม)

4. ยกเลิกโทษอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 และมาตรา 14)

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญในการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมาย
- 2.2 เพื่อศึกษาสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย
- 2.3 เพื่อศึกษาสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ เช่น สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

⁹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก 6 เมษายน 2561

3. กรอบแนวคิดการศึกษา

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อปรับปรุงกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

4. ประเด็นปัญหาการศึกษา

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน พบว่ามีปัญหาอุปสรรคประการสำคัญ ดังนี้

4.1 ปัญหาการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายรวมทั้งบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วยทำให้เป็นปัญหา และอุปสรรคประการหนึ่ง เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการเฉพาะ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และหากมิได้เป็นไปตามรูปแบบและเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอตกไปหรือไม่ได้รับการพิจารณาหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนทำให้เจตนารมณ์ในการเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนเปลี่ยนแปลงไป

4.2 คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมิได้กำหนดเวลาพิจารณาไว้ ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีความล่าช้า

4.3 สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป และหากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตกไปโดยปริยาย

5. สมมติฐานของการศึกษา

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนพบว่ามีปัญหาอุปสรรคประการสำคัญ คือ ปัญหาการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งประชาชนจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่ง เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญรวมทั้งเทคนิคและวิธีการเฉพาะ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป และหากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตกไปโดยปริยาย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มีหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น กล่าวคือ “...รัฐพึงจัดให้มีกฎหมาย เพียงเท่าที่จำเป็น...” ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นอีกปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

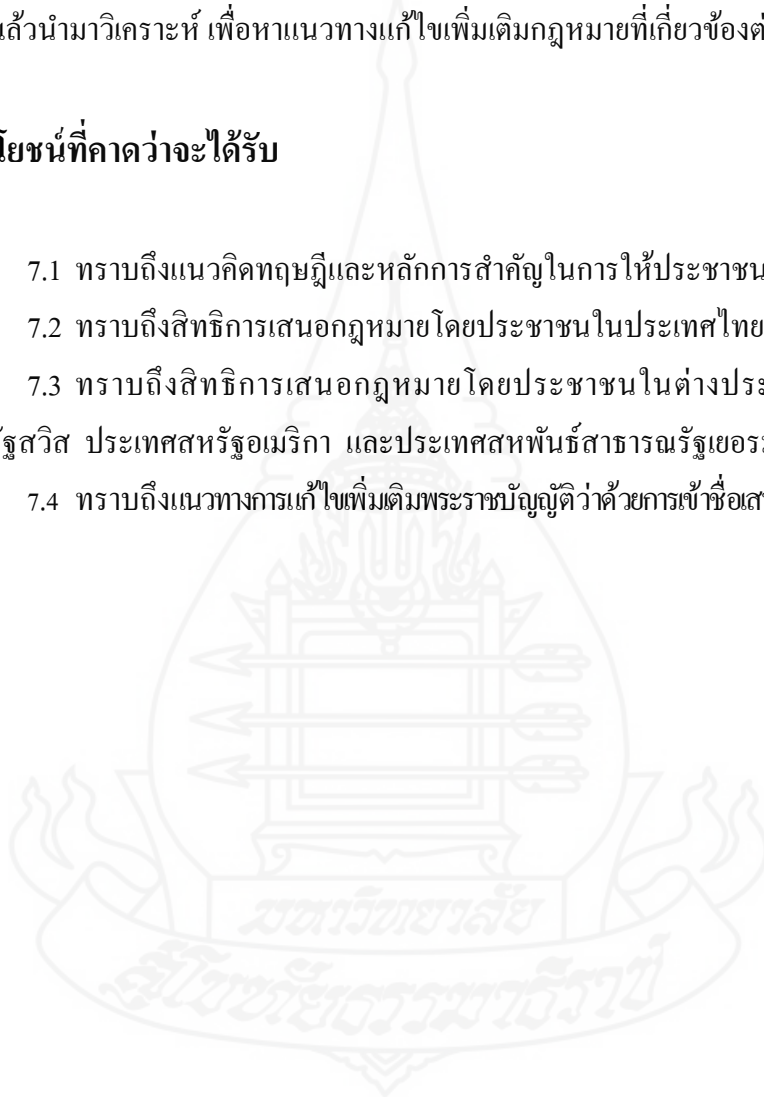
ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายแล้วจะทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามนัยมาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

6. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ (Website) แล้วนำมาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 7.1 ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญในการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมาย
- 7.2 ทราบถึงสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย
- 7.3 ทราบถึงสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ เช่น ประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 7.4 ทราบถึงแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญในการให้ประชาชน มีสิทธิเสนอกฎหมาย

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (The Right of Initiative) คือ สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนประการหนึ่ง โดยเข้ามาเป็นกลไกเสริมสำหรับการพิจารณาออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม ซึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้แทนปวงชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้แทนมีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม ทุกคน ดังนั้น การให้สิทธิประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มตนได้นั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะช่วยในการอุดช่องหรือเป็นส่วนเสริมให้ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น¹⁰ โดยมีแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” หมายความว่า “ประชาชนเป็นใหญ่”¹¹ มาจากภาษากรีก “Democ” (ประชาชน) และ “Keratin” (การปกครอง) ซึ่งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยพบครั้งแรกในสมัยกรีก โดยเฉพาะในนครรัฐเอเธนส์ เมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล อันเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ และภารดรภาพ และมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน หรือที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน”

¹⁰ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร: (พิมพ์ครั้งที่ 2) ตุลาคม 2553, หน้า 11-12

¹¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530, หน้า 246 อ้างในคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หน้า 6

อธิปไตยเป็นของประชาชน” (Popular Sovereignty) กล่าวคือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ในสมัยนั้น ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากแนวความคิดของทฤษฎีนี้ต่อต้านการปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่ากษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมติเทพ เป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ต่อมา ในศตวรรษที่ 17 นักปราชญ์คนสำคัญชาวฝรั่งเศส คือ “รูสโซ” ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญ เรื่อง “La Contrat Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึง อำนาจอธิปไตยว่ามีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปนาม เมื่อนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำ สัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกัน โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคม ร่วมกัน สัญญานี้รูสโซเรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยบุคคลแต่ละคนในรัฐนั้นจะเป็นทั้งราษฎร ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบไว้ให้แก่สังคมด้วย ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของ ดังที่อธิบายกันมาตลอด ตามทฤษฎีนี้ สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทน และใช้อำนาจนี้ก็ได้ และการที่ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน อันนำไปสู่หลักที่รู้จักกันทั่วไป คือ การเลือกตั้งที่ทั่วถึง (Universal Suffrage) เนื่องจากการเลือกตั้ง เป็นสิทธิของทุกคน ดังที่รูสโซกล่าวไว้ คือ “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรมาพรากไปจากประชาชนได้” แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม ซึ่ง “ศาสตราจารย์อังเดร โอริอู” ผู้มีชื่อเสียงของประเทศฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่า ทฤษฎีนี้ สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตย โดยตนเองในกิจการทั้งปวงหรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน¹²

1.1 ทฤษฎีและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดนี้ ได้มีการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ขึ้นหลายรูปแบบซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกสามารถ

¹² คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2549, หน้า 8-9

แบ่งแยกออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)¹³

1.1.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

หลายประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือตามมติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ ในระบอบประชาธิปไตยทางตรงแต่เดิม ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลาย โดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกันในทุกๆ วันเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเอง หรือเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ และมีการลงมติก่อนอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงมติเช่นนี้เรียกว่า “Referendum” ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่า รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะเป็นความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงยังคงเหลือแต่ในรัฐเล็ก ๆ (Canton) ของประเทศสมาพันธรัฐสวิส หรือที่เรียกว่าประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เช่น Glaris Unterwold และ Appenzell ในมลรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภา สำหรับงานธุรการที่จะต้องปฏิบัติทุกวันราษฎรจะมาประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมือง หรือโบสถ์ โดยการประชุมรูปแบบนี้เรียกว่า “Landsgemeinde” และราษฎรจะตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงาน โดยมีประธานเป็นผู้ควบคุมซึ่งเรียกว่า ลัมดัมมันน์ (Landammann)¹⁴

1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีการเมือง ที่กล่าวว่าในทุกๆ รูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (Absolute Power of Final Decision) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือถูกควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมติ ซึ่งจะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ และบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของบุคคล หรือสิ่งสมมติเรียกว่า “องค์อธิปัตย์” หรือ “ผู้มีอำนาจอสูงสุด” (Sovereign)¹⁵

¹³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 7

¹⁴ โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, (วิทยานิพนธ์, สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529, หน้า 12 อ้างในคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หน้า 7-8

¹⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8

นักปราชญ์คนสำคัญชาวฝรั่งเศส คือ รูสโซ ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญเรื่อง “Le Contrat Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยว่ามีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญาที่รูสโซเรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยบุคคลแต่ละคนในรัฐนั้นจะเป็นทั้งราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบให้ไว้แก่สังคมด้วย ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย¹⁶

2) องค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง

เมื่อพิจารณารูปแบบและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะพบได้ว่า การจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ¹⁷ ได้แก่

(1) มีการริเริ่มโดยประชาชน กล่าวคือ การริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

(2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

ทั้งนี้ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้

3) กลไกของประชาธิปไตยทางตรง (Device)

กลไกที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ เช่น การออกเสียงประชามติ (Referendum) การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative Process) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) แต่ทั้งนี้ กลไกต่าง ๆ ของประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative Process) และการให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall)¹⁸

¹⁶ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2549, หน้า 8-9

¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 10

¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 10-11

(1) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ เป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจในประเด็นสำคัญของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกที่ถือว่าเป็นเครื่องมือของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับมาสู่ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงแต่เพียงว่า “ยอมรับ” หรือ “ปฏิเสธ” เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และการออกเสียงประชามตินี้สามารถใช้ได้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น สำหรับเรื่องที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้นเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ หรือการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย¹⁹ เป็นต้น

(2) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน กลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติ และประเทศที่ใช้มากที่สุด คือ สมาพันธรัฐสวิส หรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้วในบางประเทศได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ทุกประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ จำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นเป็นไปตามบริบทกฎหมายของแต่ละประเทศ²⁰

(3) การถอดถอนผู้แทน (Recall)

การถอดถอนผู้แทน เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยไม่ต้องรอให้ครบวาระหรือไม่ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป²¹

¹⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 11

²⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 11-12

²¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 12

4) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางตรง

จุดเด่นที่ชัดเจนที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง คือ กระบวนการที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนออกมาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากในกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงนั้น ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มว่าต้องการอย่างไรและในขณะเดียวกันประชาชนก็เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะปฏิเสธหรือยอมรับ²²

5) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตรง

ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตรงประการหนึ่งที่สำคัญ กล่าวคือ เกิดขึ้นจากระบอบของประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงนั้น เรียกร้องให้ประชาชนภายในรัฐจะต้องดำเนินการกำหนดกฎเกณฑ์และบริหารรัฐด้วยตัวเอง ทำให้ประชาชนในรัฐนั้นจะต้องมีเวลามากพอที่จะสละตัวเองเข้ามาดำเนินการของรัฐที่มีความสลับซับซ้อน และเป็นการยากที่จะเรียกร้องให้ประชาชนสละเวลาในการประกอบอาชีพมาจัดการกิจการต่าง ๆ ของรัฐตั้งแต่การออกกฎหมาย และการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง ทำให้เหนื่อยใจในการนำเอาประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองรัฐสมัยใหม่อย่างเต็มรูปแบบนั้นเป็นไปได้ยาก หรืออาจไม่สามารถทำได้เลย²³

1.1.2 ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy): ทฤษฎีตัวแทนประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนนี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่าง ๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้น ประชาชนย่อมไม่อาจจะเข้าใจในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและขาดความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนจึงได้เกิดขึ้น และมีบทบาทสำคัญเป็นที่นิยมน้อยกว่าหลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนได้ตั้งผู้แทนขึ้น เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแทนตน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนประชาชน จึงมิใช่ผู้ที่จะวินิจฉัยตกลง

²² นายณัฐคนัย นาจันทร์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2559, หน้า 14-15

²³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 15-16

ในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง เนื่องจากได้มีผู้ทำหน้าที่แทนแล้ว แต่ประชาชนสามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนที่ตนเลือกตั้งขึ้นได้หากเห็นว่ามีความบกพร่องในหน้าที่โดยการไม่ให้ความไว้วางใจเลือกให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป²⁴

1) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยทางผู้แทนมีลักษณะเด่นอยู่ที่ระบอบการปกครองในรูปแบบนี้ตอบสนองต่อความเป็นไปของรัฐสมัยใหม่ที่มีพื้นที่มากขึ้น มีประชากรมากขึ้น ทั้งยังมีภารกิจของรัฐที่ซับซ้อนมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะจัดการความเป็นไปของรัฐได้ย่อมทำให้ผู้ที่เข้ามาดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐนั้นสามารถขับเคลื่อนกิจการอันซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเชื่อถือได้มากกว่าการที่จะให้ปัจเจกชนทั้งหลายรวมกลุ่มเข้ามาเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่ซับซ้อนร่วมกัน²⁵

2) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยทางผู้แทน คือ การจัดตั้งผู้แทนที่ประชาชนยอมรับขึ้นมาเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้ ประชาธิปไตยทางผู้แทนซึ่งยอมรับระบบผู้แทนหรือตัวแทนให้เข้ามาใช้อำนาจในการบริหารประเทศแทนประชาชนนั้นมีข้อบกพร่องที่สำคัญ 2 ประการ²⁶ ดังนี้

(1) ข้อบกพร่องประการที่ 1 ประชาธิปไตยทางผู้แทนที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งเป็นสำคัญ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการสร้างความรู้สึกของประชาชนว่าได้มีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว แต่ในความเป็นจริงอาจไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในการเสนอแนะความคิดเห็นของตน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือความเห็นต่อกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ประชาชนผู้ที่ไม่มีความสามารถพอที่จะเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ มักถูกกดขี่หรือถูกเอาเปรียบจากผู้ที่มีสถานะ หรือมีกำลังทางสังคมที่สูงกว่า²⁷

(2) ข้อบกพร่องประการที่ 2 การมอบอำนาจในการตัดสินใจทุกอย่างไว้กับผู้แทน กล่าวคือ ทำให้มีโอกาสเป็นไปได้สูงที่ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจนั้น

²⁴ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หน้า 12

²⁵ นายณัฐคนัย นาจันทร์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, 2559, หน้า 25

²⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 25-26

²⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 26

ในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรือกระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน รวมถึงอาจมีการตัดสินใจหลายประการที่กระทำลงไป โดยที่ประชาชนไม่ได้รับทราบ แม้จะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้²⁸

1.1.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

รัฐสมัยใหม่แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐจะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้บนพื้นฐานของสิทธิเท่าเทียมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่มีนั้น จะต้องเป็นรัฐหรือสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือข้อเสนอที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจะมีผลต่อการตัดสินใจกำหนดกฎหมายและนโยบาย ดังนั้น จึงมีการนำเอารูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจากประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในหลายลักษณะและในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยทางผู้แทนด้วย เช่น การเสนอกฎหมายโดยประชาชน หรือการออกเสียงประชามติซึ่งมีผลผูกพันรัฐบาล²⁹

1.2 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม และการเมืองในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองโดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามหลักการของ “ประชาธิปไตยทางผู้แทน” ที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน แต่ทั้งนี้ ด้วยลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย ทำให้การมีส่วนร่วมโดยผ่านผู้แทนมีข้อจำกัดและไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของผู้แทน หรือตัวแทนนั้นจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน³⁰

²⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 26

²⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 30-31

³⁰ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หน้า 5

1.2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการเสนอกฎหมาย

แนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยได้อยู่ภายใต้หลักการที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นการออกกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงหรือประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับอำนาจในการเสนอกฎหมายนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้³¹

1) ความสำคัญของกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน³² โดยพิจารณา ได้ดังนี้

(1) กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน

เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารราชการแผ่นดินคือความสงบและความผาสุกของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลัก “นิติรัฐ” กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องใดที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะกระทำการนั้นมิได้ และในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการแล้ว ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุดด้วย ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน³³

³¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 17

³² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 18

³³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย*, (พิมพ์ครั้งที่ 17)

(2) กฎหมายกับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากกฎหมายจะเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว กฎหมายยังมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย เพราะแม้ฝ่ายบริหารจะมีนโยบายที่ดี แต่หากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถที่จะผลักดันให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่ แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน³⁴

(3) กฎหมายกับความต้องการของประชาชน

โดยที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center) นโยบายของรัฐบาลจึงต้องตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การเสนอให้มีกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงความต้องการและผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนด้วย ในกรณีที่มีกฎหมายอยู่แล้ว แต่กฎหมายนั้นมีบทบัญญัติหรือมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือสังคม หรือมีขั้นตอนหรือสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นก็มีความหน้าที่โดยปริยาย (Implied duty) ที่จะต้องเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายนั้นเสียโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งการใด ๆ เพื่อให้กฎหมายนั้นตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุดและโดยนัยนี้เอง หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขกลไก หรือมาตรการตามกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด³⁵

2) ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยได้กำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค และความ เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และเมื่อพิจารณาจากระบบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ แล้ว

³⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5

³⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5-6

สามารถที่จะจำแนกประเภทของผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาได้แก่ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ และประชาชน³⁶ ดังต่อไปนี้

(1) *ประมุขของรัฐ (Head of State)*

รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้ให้สิทธิแก่ประมุขของรัฐที่จะมีสาส์นไปยังสภานิติบัญญัติเพื่อชี้แจงให้สภาทราบนโยบายการบริหารงานของตนได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐจะมีสาส์นไปยังสภาเพื่อขอให้พิจารณาถึงวิธีการที่จำเป็นสำหรับปฏิบัติตามนโยบายที่ตนวางไว้และประธานสภาจะอ่านสาส์น ให้สมาชิกฟัง และส่งสาส์นให้คณะกรรมการประจำซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อความในสาส์นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเสนอกฎหมายต่อไป ซึ่งสิทธิในการส่งสาส์นเช่นนี้ถือว่าเป็นสิทธิการเสนอกฎหมายในทางอ้อม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการริเริ่มขอให้มีการเสนอร่างกฎหมาย แต่ไม่ใช่การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยแท้จริง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ และไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง ก็จะไม่มีความสามารถในการริเริ่มเสนอกฎหมาย เช่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ประมุขของรัฐคือพระมหากษัตริย์ มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือขอให้มีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้³⁷

(2) *คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers)*

กรณีนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบประธานาธิบดี กล่าวคือ กรณีที่เป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบรัฐสภานั้น มีหลักการว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับเอากฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วไปปฏิบัติ ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงทราบดีว่าต้องการกฎหมายประเภทใดเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ประกอบกับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาส่งผลให้ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจ ฉะนั้นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลรูปแบบนี้มีสิทธิที่จะร่วมประชุมสภานิติบัญญัติได้ ซึ่งในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (1) ส่วนกรณีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลระบอบประธานาธิบดี ซึ่งใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ส่งผลให้ฝ่าย

³⁶ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530, หน้า 474 อ้างใน นางสาวปิยวรรณ บุญยิ่ง, *ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย*, หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 19-23

³⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 19

บริหาร หรือประธานาธิบดีมีอำนาจตัดเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ยกเว้นในบางกรณีที่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (check and balance) ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย³⁸

(3) สมาชิกรัฐสภา (Member of the Legislature)

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ภายใต้หลักการที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้แทนของประชาชน รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะอยู่ในฐานะที่จะทราบว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร ส่วนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นจะต้องพิจารณาจากที่มาของวุฒิสภา ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาว่ามีเพื่อเหตุใด ในกรณีที่วุฒิสภานำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงคอยถ่วงการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด เพราะการเสนอร่างกฎหมายมิใช่งานถ่วงการร่างกฎหมายหากแต่เป็นการริเริ่มเสียเอง ส่วนกรณีที่จัดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁹

(4) คณะกรรมาธิการ (Committee)

ในบางประเทศคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สวีเดน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เป็นต้น แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการต้องอยู่ในขอบเขตของงานคณะกรรมาธิการชุดนั้น เช่น คณะกรรมาธิการทหารมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายทหาร หรือคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและการคลังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการคลัง เป็นต้น สำหรับประเทศไทย คณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย⁴⁰

(5) ประชาชน (People)

ภายใต้หลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับแก่ประชาชนจะต้องมาจากประชาชน คำว่า “มาจากประชาชน” หมายถึงการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

³⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20-21

³⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 19-20

⁴⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 22

ทางตรงที่ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ (The Right of Initiative) เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบในเรื่องดังกล่าว มลรัฐบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น สำหรับประเทศไทยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ จะได้นำเสนอรายละเอียดในบทที่ 3 และบทที่ 4 ตามลำดับต่อไป⁴¹

ผู้ศึกษาเห็นว่าสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นสิทธิที่รัฐมอบให้แก่ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ประเทศไทยได้นำหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาปรับใช้เพื่อเป็นกลไกเสริมประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางผู้แทน โดยสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (The Right of Initiative) เป็น สิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรก ต่อมาฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการให้สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเช่นเดียวกันตามลำดับ โดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละฉบับ ซึ่งจะได้นำเสนอในบทที่ 3 ต่อไป

⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 22-23

บทที่ 3

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (The Right of Initiative) เป็นสิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก เจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการยังคงเดิม แต่ได้มีการปรับปรุงให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากเดิมไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายให้สะดวกขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อให้เกิดการบังคับตามสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁴² ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ⁴³

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 105 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ฯ

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540, หน้า 22

⁴³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง, หน้า 41

หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินจะเสนอได้ ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี⁴⁴

บทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1.2 ประเภทของกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถที่จะเสนอได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคู่⁴⁵

1.2.1 รูปแบบของกฎหมาย

กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร⁴⁶

1.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการ

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้⁴⁷

1) การเข้าชื่อ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง, หน้า 40

⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 170 วรรคสอง, หน้า 41

⁴⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 20 ก, 25 มีนาคม 2542, หน้า 31

⁴⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 6, หน้า 31

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสาร ดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน⁴⁸

2) การเข้าชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา⁴⁹

1.2.3 บทกำหนดโทษ

ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁰

1.2.4 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอ

ผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จำนวน 16 ฉบับ⁵¹ ดังนี้

1) จำหน่ายเรื่องเนื่องจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน จำนวน 7 ฉบับ⁵² ได้แก่

⁴⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 7, หน้า 31-32

⁴⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 9, หน้า 32

⁵⁰ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 15, หน้า 34

⁵¹ รัฐสภาไทย, “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, คั่นคืน 30 กรกฎาคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073

⁵² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

(1) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมธาติลกกุล เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(2) ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(3) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(4) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ. ผู้เสนอ นายเงิน ไชยวิมล เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

(5) ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ผู้เสนอ นายสุวิทย์ นิคมภักดี เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

(6) ร่างพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน ฉบับประชาชน พ.ศ. ผู้เสนอ นายอุดม สมประสงค์ เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

(7) ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. ผู้เสนอ นายชีวิน ชัยชีวินลิขิต เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

2) ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน 1 ฉบับ⁵³ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นางระกาวิรินทร์ ลิขนะวานิชพันธ์ เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันพิจารณาควบคู่กันไป โดยใช้ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณา

3) ตกไปตาม มาตรา 178 วรรคสอง จำนวน 2 ฉบับ⁵⁴ (เป็นขั้นตอนที่ค้างการพิจารณาอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1) ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายเชิธร ช่าง กัลยาณมิตร เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นายพรหม ดิชาวัน เป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

⁵³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

⁵⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

4) หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 จำนวน 1 ฉบับ⁵⁵ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ผู้เสนอ นายถวิล น้อยเจียว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย

5) การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติสิ้นสุดลง จำนวน 5 ฉบับ⁵⁶ ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ผู้เสนอ นายจรัส ขาสัก เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย (อยู่ในระหว่างรอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ยืนยันตามมาตรา 178 วรรคสอง)

(2) ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นายพลเดช ปิ่นประทีป เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย (อยู่ในระหว่างรอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ยืนยันตามมาตรา 178 วรรคสอง)

(3) ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ. ผู้เสนอ นายประดิษฐ์พงษ์ แดงอ่อน เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย (อยู่ในระหว่างรอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ยืนยันตามมาตรา 178 วรรคสอง)

(4) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเครื่องดื่มน้ำที่มีแอลกอฮอล์ และบุหรี่ พ.ศ. ผู้เสนอ พลตรี จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย (อยู่ในขั้นตอนดำเนินการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและรวบรวมคำร้องคัดค้าน)

(5) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ผู้เสนอ นายไพฑูรย์ สมแก้ว เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย (อยู่ในขั้นตอนดำเนินการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและรวบรวมคำร้องคัดค้าน)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

⁵⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 2

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁵⁷ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163⁵⁸ ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อ เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี⁵⁹ มาตรา 163 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.2 ประเภทของกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถที่จะเสนอได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และเสนออยู่ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย⁶⁰

2.2.2 อยู่ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเสนออยู่ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย⁶¹

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550, หน้า 34

⁵⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (4), หน้า 52

⁵⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 142 วรรคสอง, หน้า 52

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 142 วรรคห้า, หน้า 53

2.3 รูปแบบของกฎหมาย

2.3.1 ร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้⁶²

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

2.3.2 ผู้ตัดใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้ตัดใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้⁶³

- 1) บันทึกหลักการของผู้ตัดใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 2) บันทึกเหตุผลของผู้ตัดใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของผู้ตัดใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.4 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนจัดทำร่างกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้

⁶¹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 291 วรรคหนึ่ง (1), หน้า 117

⁶² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก, 17 ธันวาคม 2556, หน้า 3

⁶³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 12 วรรคสอง, หน้า 4

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงาน
นั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณี โดยไม่ชักช้า⁶⁴

2.5 กองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย

ในการดำเนินการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย
จากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้⁶⁵

กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง
พ.ศ. 2551 เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่ม
ประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอ
ความต้องการของชุมชนในพื้นที่ กองทุนประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้⁶⁶

- 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- 4) ดอกผลหรือรายได้อื่น
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมให้คำนึงถึงกิจกรรม
ที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁶⁷

1) กิจกรรมที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา
การเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย และสถาบันทางการเมือง รวมทั้งสถาบันอื่น
ที่เกี่ยวข้อง

2) กิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึง
ความสำคัญของการเมือง สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีภายใต้ระบอบการ
ปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

⁶⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 6 วรรคสอง, หน้า 2

⁶⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 6 วรรคสาม, หน้า 2

⁶⁶ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 24 ก,
29 มกราคม 2551, หน้า 11

⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 33, หน้า 11-12

- 3) กิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะบทบาทของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 4) การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น
- 5) กิจกรรมอื่นตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่สภาพัฒนาการเมืองเห็นสมควร

2.6 หลักเกณฑ์และวิธีการ

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเอกสารตามที่กำหนดดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย⁶⁸

2.7 บทกำหนดโทษ

2.7.1 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท⁶⁹

1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) หลอกลวง บังคับ ชูเกียรติ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.7.2 ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติ

⁶⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 12, หน้า 3-4

⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 13, หน้า 4

ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁰

2.8 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จำนวน 51 ฉบับ⁷¹ ดังนี้

2.8.1 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน 8 ฉบับ⁷² ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายยีนง จิรัฏฐิติกาลกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,551 คน
- 2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายวิฑิตยา บริบูรณ์ทรัพย์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,812 คน
- 3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายวิฑิตยา บริบูรณ์ทรัพย์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,602 คน
- 4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายวิฑิตยา บริบูรณ์ทรัพย์กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,940 คน
- 5) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ผู้เสนอ นายอร่าม อามระดิษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,227 คน
- 6) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข สุข พ.ศ. ผู้เสนอ นายไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,892 คน
- 7) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้เสนอ นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,751 คน
- 8) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ผู้เสนอ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,446 คน

⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 14, หน้า 5

⁷¹ รัฐสภาไทย, “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, คั่นคืน 30 กรกฎาคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid= 3073

⁷² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

ทั้งนี้ ตาม (1) – (8) คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันพิจารณาควบคู่กันไป โดยใช้ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณา

2.8.2 รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ⁷³ คือ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ผู้เสนอ นายหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 71,543 คน

2.8.3 สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ⁷⁴ คือ

ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาว วิไลวรรณ แซ่เตีย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,264 คน

2.8.4 นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน 4 ฉบับ⁷⁵ ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ผู้เสนอ นายสมศักดิ์ ไพศาลสถัธรรม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,702 คน

2) ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวสุรีรัตน์ ตริมรรคา กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 19,819 คน

3) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวกชนุช แสงแกลง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,446 คน

4) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายสงว ทัทกฤษณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,028 คน

2.8.5 ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน 7 ฉบับ⁷⁶ ได้แก่

1) หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ

(1) ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ผู้เสนอ นายจักรชัย โคมทองดี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,378 คน

⁷³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

⁷⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1-2

⁷⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 2

(2) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 30,383 คน

2) ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ผู้เสนอ นายเยี่ยมยอด ศรีมันตะ กับประชาชน (เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมไม่ครบ 50,000 คน ภายใน 30 วัน)

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ผู้เสนอ นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์ กับประชาชน (เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมไม่ครบ 50,000 คน ภายใน 30 วัน)

(3) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ผู้เสนอ นายเกียรติยศ โรเจอร์ โลหะนันท์ กับประชาชน (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน)

(4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติ เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายชาญ คากิระแบ่งกับประชาชน (มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน)

3) ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายสัมพันธ์ คมฤทธิ กับประชาชน

2.8.6 สิ้นสุดไปเนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จำนวน 30 ฉบับ⁷⁷ ได้แก่

1) ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ผู้เสนอ นางธิดา ถาวรเศรษฐ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 53,691 คน

2) ไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. ผู้เสนอ นายสะมะแอ เจมมุดอ กับประชาชน

⁷⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

3) คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,230 คน

4) คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว⁷⁸

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ผู้เสนอ นายสวรรค์ แสงบัลลังค์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,510 คน

5) อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร⁷⁹

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวเข็มพร วิรุณราพันธ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,046 คน

6) บรรจुरะเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร⁸⁰

(1) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่...) พ.ศ. ผู้เสนอ นางสุธีรา วิจิตรานนท์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 40,542 คน

(2) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,631 คน

(3) ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดฝาง พ.ศ. ผู้เสนอ นายบดินทร์ กิनावงศ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,753 คน

(4) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากระบบ บริการสาธารณสุข พ.ศ. ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมฆาคิลกกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,994 คน

7) ประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตบรรจुरะเบียบวาระการประชุม⁸¹
ร่างพระราชบัญญัติวิฤตยาคมนาม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ ศาสตราจารย์รัตนา ศิริพานิช กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 17,336 คน

8) อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน⁸²

⁷⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

⁷⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

⁸⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

⁸¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 4

⁸² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 4

- (1) ร่างพระราชบัญญัติสมุนไพรมหาวิทยาลัย พ.ศ. ผู้เสนอ นายอร่าม อามระดิษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,066 คน
 - (2) ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ผู้เสนอ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นียดา เกียรติ ยิ่ง อังสุลี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,254 คน
 - (3) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ผู้เสนอ นางสุนทรี เช่งกิ่ง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,095 คน
 - (4) ร่างพระราชบัญญัติ โคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. ผู้เสนอ นายสมชาย ดาหะมิต กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,086 คน
 - (5) ร่างพระราชบัญญัติข้าวชานาไทย พ.ศ. ผู้เสนอ นายภาณุพงศ์ ภัทรคนงาม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,898 คน
 - (6) ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบัวใหญ่ พ.ศ. ผู้เสนอ นายอรุณ อัครปริดีกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 14,645 คน
 - (7) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการสาธารณสุขและบุคลากรสาธารณสุข พ.ศ. ผู้เสนอ นายธงชัย ชิงถาวร กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,136 คน
 - (8) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ผู้เสนอ นายชาติ ลอยสูง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,130 คน
 - (9) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ผู้เสนอ นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,235 คน
 - (10) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค ระหว่างเพศ พ.ศ. ผู้เสนอ นางสาวอุษา เลิศศรีสันต์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,953 คน
 - (11) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายมนัส โกศล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,112 คน
 - (12) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ผู้เสนอ นายนิคม บุญวิเศษกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,337 คน
- 9) อยู่ระหว่างการตรวจสอบเพื่อเสนอประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีหลักการเป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸³

⁸³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5

(1) ร่างพระราชบัญญัติการจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข พ.ศ. ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมธาธิลกุล กับประชาชน

(2) ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอันเกี่ยวกับบริการ สาธารณะ ด้านสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้องบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ผู้เสนอ นางอรพรรณ เมธาธิลกุล กับประชาชน

(3) ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ผู้เสนอ นายบรรยวีสต์ สังข์วรรณ กับประชาชน

(4) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายวิรัตน์ เข็นสวาย กับประชาชน

10) อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸⁴

ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดอาญา ซึ่งมีมูลเหตุ เกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมืองหรือการรัฐประหารที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2554 พ.ศ. ผู้เสนอ นายสุชาติ ลายน้ำเงิน กับประชาชน

11) อยู่ระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย⁸⁵

(1) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายชาญ คำภีระเปง กับประชาชน

(2) ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำ ตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้เสนอ นายชาญ คำภีระเปง กับประชาชน

(3) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ. ผู้เสนอ นายชำนาญ จันทร์เรือง กับประชาชน

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (2562) แต่พระราชบัญญัติว่าด้วย

⁸⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5

⁸⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.1.1 กรณีร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁸⁶ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย⁸⁷ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี⁸⁸

3.1.2 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย⁸⁹ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

3.2 รูปแบบของกฎหมาย

3.2.1 กรณีร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีหลักการแห่งร่าง

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 95 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง,

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 25-26

⁸⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 38

⁸⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคสอง, หน้า 38

⁸⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (1), หน้า 76

พระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้⁹⁰

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

3.2.2 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีเนื้อหาสาระที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้⁹¹

- 1) บันทึกหลักการของญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 2) บันทึกเหตุผลของญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3.3 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนจัดทำร่างกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภา ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า⁹²

3.4 กองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.4.1 กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้⁹³

กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการ

⁹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก, 17 ธันวาคม 2556, หน้า 3

⁹¹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 12 วรรคสอง, หน้า 4

⁹² “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 6 วรรคสอง, หน้า 2

⁹³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 6 วรรคสาม, หน้า 2

ของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้⁹⁴

- 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- 4) ดอกผลหรือรายได้อื่น
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมให้คำนึงถึงกิจกรรมที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁹⁵

- 1) กิจกรรมที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นการส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมือง รวมทั้งสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) กิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของการเมือง สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 3) กิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะบทบาทของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 4) การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น
- 5) กิจกรรมอื่นตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ที่สภาพัฒนาการเมืองเห็นสมควร

3.4.2 การยกเลิกกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

ด้วยมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง สั่ง ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2561 ให้ยกเลิกหมวด 4 กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

⁹⁴ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 24 ก, 29 มกราคม 2551, หน้า 11

⁹⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 33, หน้า 11-12

แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 และให้โอนเงินและทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองที่คงเหลือนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁹⁶

3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการ

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเอกสารตามที่กำหนดดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อ นั้นด้วย⁹⁷

3.6 บทกำหนดโทษ

3.6.1 กรณีต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท⁹⁸

- 1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 2) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3.6.2 กรณีต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁹⁶ ข้อ 4 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ตั้ง ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 299 ง, 26 พฤศจิกายน 2561, หน้า 37

⁹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 12, หน้า 3-4

⁹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 13, หน้า 4

ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นนั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁹

3.7 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จำนวน 5 ฉบับ เสนอต่อรัฐสภา¹⁰⁰ ได้แก่

3.7.1 ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พ.ศ.¹⁰¹

- 1) นายจอน อึ้งภากรณ์ ผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2562
- 2) ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการว่าเป็นไปตามหมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2562 ซึ่งเกิน 15 วัน เนื่องจากต้องศึกษาวิเคราะห์ประกาศคำสั่งแต่ละฉบับประกอบกับมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 ยกเลิกประกาศ คำสั่งบางฉบับที่หมดความจำเป็นซึ่งกระทบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
- 3) ผู้ริเริ่มจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาพร้อมกับการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าการดำเนินการไม่เสียไป มีเอกสารถูกต้องครบถ้วน 13,176 คน
- 4) อยู่ระหว่างการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.7.2 ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิหลังการแปลงเพศ พ.ศ.¹⁰²

⁹⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 14, หน้า 5

¹⁰⁰ รัฐสภาไทย, “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, ค้นคืน 7 ตุลาคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?mid=59488&filename=index

¹⁰¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1

¹⁰² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 2

1) นายจักรพงษ์ จักรจุฑาธิบดี ผู้ริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562

2) ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการว่าเป็นไปตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562

3) อยู่ระหว่างการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.7.3 ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในลักษณะแชร์ลูกโซ่ พ.ศ.¹⁰³

1) นายสามารถ เจนชัยจิตรวนิช ผู้ริเริ่ม เสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562

2) ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการว่าเป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562

3) อยู่ระหว่างการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.7.4 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช...¹⁰⁴

1) นายเยี่ยมยอด ศรีมันตะ กับคณะผู้ริเริ่ม เสนอร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2562

2) ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการไม่ต้องห้ามเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2562

- อยู่ระหว่างการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

3.7.5 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช...¹⁰⁵

1) นายอนุรักษ์ เจนตวนิชย์ กับคณะผู้ริเริ่ม เสนอร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562

2) ประธานรัฐสภาวินิจฉัยหลักการไม่ต้องห้ามเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2562

3) ร่างรัฐธรรมนูญมีความบกพร่องในรูปแบบเนื้อหา ซึ่งได้มีหนังสือแจ้งผู้ริเริ่มแล้ว

3.8 หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

¹⁰³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

¹⁰⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 4

¹⁰⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 5

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เป็นสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2550 และ 2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน มีหลักการสำคัญสามประการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายควรรู้ ดังนี้

หลักการแรก คุณสมบัติและจำนวนของประชาชนที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญ 2560¹⁰⁶ กำหนดว่า ต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน สามารถใช้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2550¹⁰⁷ และรัฐธรรมนูญ 2540¹⁰⁸ จะพบว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญ 2560 มีจำนวนเท่ากับรัฐธรรมนูญ 2550 คือ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนลดลงจากรัฐธรรมนูญ 2540 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สำหรับหลักคิดของการลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายและได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิมากขึ้น¹⁰⁹

หลักการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติ (ร่าง พ.ร.บ.) ที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3) กำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น ซึ่งหลักการ ดังกล่าวคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลักการที่สาม ข้อยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนมีสิทธิเสนอในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 วรรคสอง คือ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 38

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (4), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550, หน้า 61

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540, หน้า 41

¹⁰⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิงหาคม 2550*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 160

ไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น จากหลักการทั้งสามประการดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอตารางเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2550 และ 2540 ประเด็นหลักการสำคัญ ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2550 และ 2540

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2560	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2540
คุณสมบัติและจำนวน ของผู้มีสิทธิเสนอ ร่าง พ.ร.บ.	มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่า 10,000 คน	มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่า 10,000 คน	มาตรา 170 วรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 50,000 คน
ร่าง พ.ร.บ. ที่ประชาชน มีสิทธิเสนอ	มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) เฉพาะหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวง ชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ ของรัฐ	มาตรา 163 วรรคหนึ่ง เฉพาะหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบาย พื้นฐาน แห่งรัฐ	มาตรา 170 วรรคหนึ่ง เฉพาะหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ
ข้อยกเว้น ร่าง พ.ร.บ. ที่ประชาชน มีสิทธิเสนอ	มาตรา 133 วรรคสอง หากเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงิน ต้องได้รับคำรับรองจาก นายกรัฐมนตรี	มาตรา 142 วรรคสอง หากเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงิน ต้องได้รับคำรับรองจาก นายกรัฐมนตรี	มาตรา 169 วรรคหนึ่ง หากเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงิน ต้องได้รับคำรับรองจาก นายกรัฐมนตรี

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2550 และ 2540)

4. กระบวนการตรากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กระบวนการตรากฎหมายถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการจัดทำกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และโดยที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการสำคัญในกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการใหม่ตามแนวคิดที่ว่า “ไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น” และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้นไว้ ดังนี้

“มาตรา 77¹¹⁰ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562¹¹¹ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 20

¹¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง, 29 สิงหาคม 2562, หน้า 23

2562¹¹² กระบวนการตรากฎหมาย จะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามลำดับดังต่อไปนี้

4.1 การเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

4.1.1 คณะรัฐมนตรี

เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารได้มีกฎหมายอันเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติให้สิทธิคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹¹³
- 2) ร่างพระราชบัญญัติ¹¹⁴
- 3) การตราพระราชกำหนด¹¹⁵
- 4) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม¹¹⁶

4.1.2 สมาชิกสภา

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภา โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹¹² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง, 2 กันยายน 2562, หน้า 17

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 131 (1), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 37

¹¹⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (1), หน้า 38

¹¹⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172, หน้า 49-50

¹¹⁶ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (1), หน้า 76

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁷

(2) ร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน¹¹⁸

(3) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹¹⁹

2) สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเสนอได้แต่เฉพาะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และต้องเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹²⁰

3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอกฎหมายได้ ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย¹²¹ กล่าวคือ กฎหมายตามหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการ

¹¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 131 (2), หน้า 37

¹¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (2), หน้า 38

¹¹⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (1), หน้า 76

¹²⁰ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (1), หน้า 76

¹²¹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 38

ติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ เป็นต้น ส่วนหมวด 5 เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ เช่น หน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย หรือรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก เป็นต้น

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี¹²²

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้¹²³

4.2 การพิจารณาร่างกฎหมาย

4.2.1 รัฐสภา

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ¹²⁴

ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็นในกรณีศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ

¹²² “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคสอง, หน้า 38

¹²³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (1) ความตอนท้าย, หน้า 76

¹²⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 132 (1), หน้า 38

หรือองค์กฤษฎีษะที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป¹²⁵

ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กฤษฎีษะที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กฤษฎีษะตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป¹²⁶

2) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติใหม่

ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและ พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว¹²⁷

3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ¹²⁸

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹²⁹

¹²⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 132 (2), หน้า 38

¹²⁶ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 132 (3), หน้า 38

¹²⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 146, หน้า 43

¹²⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (2), หน้า 76

¹²⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (3), หน้า 76

การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย¹³⁰

เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป¹³¹

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹³²

เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย¹³³

4) การตราพระราชกำหนด

ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้¹³⁴

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้¹³⁵

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา สมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

¹³⁰ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (4), หน้า 76

¹³¹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (5), หน้า 76

¹³² “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (6), หน้า 76

¹³³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 256 (7), หน้า 76

¹³⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172 วรรคหนึ่ง, หน้า 49

¹³⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172 วรรคสอง, หน้า 49

แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น¹³⁶

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป¹³⁷

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹³⁸

4.2.2 สภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน¹³⁹ และร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ได้แก่ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ¹⁴⁰ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น 3 วาระ¹⁴¹ ตามลำดับดังนี้

1) การพิจารณาในวาระที่ 1¹⁴² จะรับหลักการหรือไม่

ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวาระหนึ่ง สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

¹³⁶ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172 วรรคสาม, หน้า 50

¹³⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172 วรรคห้า, หน้า 50

¹³⁸ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 172 วรรคหก, หน้า 50

¹³⁹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 133 วรรคหนึ่ง, หน้า 38

¹⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคหนึ่ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง, 29 สิงหาคม 2562, หน้า 46

¹⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 116, หน้า 47

¹⁴² “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 117, หน้า 47

แต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

2) การพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการ

การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการ¹⁴³

ดังนี้

(1) การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด¹⁴⁴

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา เป็นการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁴⁵

(1) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้างและถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ และในกรณีที่คณะกรรมการมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา¹⁴⁶

(2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิก

¹⁴³ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 119, หน้า 47

¹⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 122, หน้า 48

¹⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 125, หน้า 48

¹⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 127, หน้า 49

อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการที่มีการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย¹⁴⁷

3) การพิจารณาในวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่

(1) เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ให้สภาลงมติในวาระที่ 3 ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีกรอภิปราย¹⁴⁸

(2) ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 1 ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติก็ดี หรือลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป¹⁴⁹

(3) ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใดให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา¹⁵⁰

4.2.3 วุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน¹⁵¹ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น 3 วาระ ตามลำดับ¹⁵² ดังนี้

1) การพิจารณาในวาระที่ 1 จะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร¹⁵³

(2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นผู้ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภา¹⁵⁴

¹⁴⁷ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 131, หน้า 50

¹⁴⁸ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 133, หน้า 50

¹⁴⁹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 134, หน้า 50

¹⁵⁰ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 136, หน้า 50

¹⁵¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 117, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง, 2 กันยายน 2562, หน้า 46

¹⁵² “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 118, หน้า 46

¹⁵³ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 120, หน้า 47

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ให้วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง¹⁵⁵

2) การพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการ

(1) การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาดั้ง หรือกรรมการเต็มสภา¹⁵⁶

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาดั้ง การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนและที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น วุฒิสภาดั้งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ หากวุฒิสภามีได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาหรือโดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด¹⁵⁷

(3) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่วุฒิสภาดั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันทำการนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภามีมติกำหนดเวลาแปรญัตติ เว้นแต่วุฒิสภาดั้งจะได้อกำหนดเป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด¹⁵⁸

(4) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง

¹⁵⁴ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 121, หน้า 47

¹⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 122, หน้า 47

¹⁵⁶ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 123, หน้า 47

¹⁵⁷ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 84, หน้า 39

¹⁵⁸ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 125, หน้า 47

และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา¹⁵⁹

(5) เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่ 3¹⁶⁰

3) การพิจารณาในวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่ 2 และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย¹⁶¹

(2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ¹⁶²

4.3 การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

4.3.1 ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วัน

กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้อง

¹⁵⁹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 126, หน้า 47

¹⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 131, หน้า 48

¹⁶¹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 132, หน้า 48-49

¹⁶² “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 133, หน้า 49

ดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วัน
พ้นกำหนดเวลา ดังกล่าว¹⁶³

4.3.2 กรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148 บัญญัติไว้
ดังต่อไปนี้

“มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใด ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา
รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่าง
พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา
แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่ง
ความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ
ประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี
จะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง
พระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็น
สาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 145, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่
40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 43

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81”

3) ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา 81 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

5. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

5.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายการใช้กฎหมาย และการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม และส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶⁴

1) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย

2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ

¹⁶⁴ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556 ข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 53 ก, 20 มิถุนายน 2556, หน้า 16-17

3) ประสานงานด้านการนิติบัญญัติ โดยการตรวจสอบดูแลงานกฎหมายของประเทศและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลืองาน ด้านกฎหมาย ในชั้นรัฐสภา

4) จัดทำคำแปลกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน และให้คำปรึกษาหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

5) วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศ และของสังคมแล้วทำการศึกษาวิจัย เพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม

6) พัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

7) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน

8) ดำเนินการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายมหาชน

9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5.2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้¹⁶⁵

5.2.1 สำนักงานเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁶⁶

1) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงาน การดูแลติดตามการดำเนินงานตามแผนงาน ตามแผนและคำสั่งของเลขาธิการ และการสนับสนุนข้อมูล รวมทั้งการปฏิบัติงานอื่นตามที่เลขาธิการมอบหมาย

2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานช่วยอำนวยความสะดวก งานการเงิน และการพัสดุ การจัดระบบงานและบริหารงานบุคคล งานประมวลผลข้อมูล และงานบริหารทั่วไป

¹⁶⁵ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 37 ก, 1 เมษายน 2560, หน้า 19-26

¹⁶⁶ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556 ข้อ 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 53 ก, 20 มิถุนายน 2556, หน้า 19

3) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของสำนักงาน

4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.2 กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การคุ้มครองประชาชนในทางแพ่งและอาญา กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁶⁷

1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด

4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย

5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการอื่นในความรับผิดชอบของสำนักงาน

8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบเพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

¹⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 9, หน้า 19-20

9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.3 กองกฎหมายการเงินการคลัง รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศ การคลังและภาษีอากร การเงินและสถาบันการเงิน การรัฐวิสาหกิจ และการร่วมลงทุนกับเอกชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁶⁸

- 1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด
- 4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย
- 5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.4 กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การจัดองค์กรภาครัฐ การบริหารราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐ การทหารและความมั่นคงของประเทศ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁶⁹

¹⁶⁸ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 10, หน้า 20-21

¹⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 11, หน้า 21

- 1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้งบประมาณ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด
- 4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย
- 5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบเพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.5 กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขันทางการค้า การค้าระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁰

- 1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้งบประมาณ และ

¹⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 12, หน้า 21-22

คำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด

4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย

5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบเพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.6 องค์กรกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การจัดการศึกษาของภาครัฐและเอกชน การวัฒนธรรมและศิลปะของประเทศ การศาสนา และการกีฬา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷¹

1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด

¹⁷¹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 13, หน้า 22-23

4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมาย เพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย

5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งให้คำปรึกษา และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบเพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.7 กองกฎหมายต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷²

1) ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศและเอกสารทางกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน

2) จัดทำคำแปลกฎหมาย และเอกสารทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ เพื่อใช้อ้างอิงความถูกต้องของกฎหมายไทย

3) ให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นภาษาต่างประเทศตามที่คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ สถานทูตของรัฐบาลต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ร้องขอ

4) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกู้เงินต่างประเทศและการออกพันธบัตร

5) ประสานงานด้านกฎหมายกับต่างประเทศในการติดต่อเกี่ยวกับการประชุม การประสานงานด้านเอกสาร การติดต่อประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญของต่างประเทศ และงานที่เกี่ยวกับวิเทศสัมพันธ์

6) ให้การสนับสนุนด้านภาษาต่างประเทศในการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสำนักงาน หรือตามที่เลขาธิการมอบหมาย

¹⁷² กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ข้อ 14, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 37 ก 1 เมษายน 2560, หน้า 20

7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.8 กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท การเกษตร การผังเมือง การเวนคืน การควบคุมอาคาร การใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาพื้นที่ และสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷³

- 1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 3) จัดทำ คำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด
- 4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย
- 5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษา และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.9 กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์ การพลังงาน การสื่อสาร การคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁴

¹⁷³ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 15, หน้า 20-21

- 1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 3) จัดทำ คำ อธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนด
- 4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมาย เพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย
- 5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ
- 7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อเสนอแนะให้มีการตรา ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.10 กองกฎหมายไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁵

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการทางกฎหมายที่สำนักงานดำเนินการเสร็จแล้ว โดยจัดทำเป็นคำอธิบายกฎหมาย เพื่อเผยแพร่หรือใช้ในการค้นคว้าอ้างอิงแก่ประชาชนโดยทั่วไป
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการทางกฎหมายที่เลขาธิการมอบหมาย และประสานงานด้านข้อมูลทางกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการประชุมคณะรัฐมนตรีของเลขาธิการ รวมทั้งปฏิบัติงานตามคำสั่งของเลขาธิการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

¹⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 16, หน้า 21

¹⁷⁵ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 17, หน้า 22

3) ศึกษา วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย วิเคราะห์ข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเลขาธิการเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของเลขาธิการ

4) ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงานและติดตามข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศและจัดทำระบบติดตามความเคลื่อนไหวในระบบข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศให้เป็นปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการติดตามและการบริหารกฎหมาย รวมทั้งรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

5) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลกฎหมาย คำแปลกฎหมาย คำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมาย ตำรา บทความ และเอกสารอื่นเพื่อการค้นคว้าอ้างอิง เพื่อนำมาวิเคราะห์ และจัดทำเป็นข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ในระบบข้อมูลของสำนักงานให้เหมาะสมแก่ สภาพการใช้ประโยชน์ในด้านกฎหมายและมีความถูกต้องเชื่อถือได้

6) ดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้บริการข้อมูลทางกฎหมายแก่การปฏิบัติงานของรัฐบาล รัฐสภา ศาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลกฎหมายด้วยระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งให้บริการแก่ประชาชน และภาคเอกชน เพื่อให้มีข้อมูลที่ตรงกัน

7) ประสานงานและให้ความร่วมมือในการเชื่อมต่อโครงข่ายคอมพิวเตอร์กับหน่วยงานอื่นเพื่อให้การใช้ข้อมูลสามารถเข้าถึงทุกข้อมูลได้อย่างครบถ้วน

8) ดำเนินการด้านห้องสมุดทางกฎหมาย โดยรวบรวม และจัดหาเอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และข้อมูลความก้าวหน้าทางกฎหมาย เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลทางกฎหมายของประเทศที่สมบูรณ์ สามารถสนองตอบต่องานของรัฐบาล รัฐสภา ศาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ประชาชน และภาคเอกชน

9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.11 กองกฎหมายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁶

1) ให้ความเห็นและคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

¹⁷⁶ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 18, หน้า 22-23

2) ศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎีกฎหมายมหาชนของต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติราชการของไทย เพื่อสร้างหลักกฎหมายมหาชน และปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

3) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

4) เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนจัดทำเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และดำเนินการแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

6) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการนำวิธีการ หรือแนวทางทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตยแต่ละเรื่อง เพื่อดำเนินการแปลงแนวความคิดนั้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเรื่องใหม่ ๆ ในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

7) เสนอแนะการจัดให้มีหรือการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่ง เพื่อให้การปฏิบัติราชการสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยมีความโปร่งใสและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

8) ส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการและรับผิดชอบดำเนินการตามแผนงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ

9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.12 กองกฎหมายสวัสดิการสังคม รับผิดชอบงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส การคุ้มครองสังคม และการสาธารณสุข โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁷

1) จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

¹⁷⁷ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 19, หน้า 23-24

2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่ง นายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

3) จัดทำคำอธิบายหลักการ ที่มาของร่างกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ ผลสรุปการวิเคราะห์หรือวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการรับฟังความคิดเห็น กลไกการใช้บังคับ และคำอธิบายร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์กฎหมายตามมาตรฐาน ที่สำนักงานกำหนด

4) วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีอำนาจตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ และจัดทำเป็นข้อมูลหลักกฎหมาย เพื่อใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย

5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในความรับผิดชอบ

6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ในความรับผิดชอบ

7) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

8) ติดตาม รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมาย ในความรับผิดชอบ เพื่อเสนอแนะให้มีมาตรการ ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

5.2.13 กองพัฒนากฎหมาย รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการวิจัย และพัฒนากฎหมาย ของสำนักงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁸

1) ติดตาม ตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพกฎหมาย การบังคับใช้ กฎหมาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย และ สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย รวมทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูป ประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

2) ร่วมดำเนินการในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และจัดทำแผน นิติบัญญัติ

3) รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

¹⁷⁸ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 20, หน้า 24-25

และคณะอนุกรรมการและคณะทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว

- 4) ศึกษา วิจัย และให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 5) จัดทำร่างกฎหมายตามมติคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมอบหมาย
- 6) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย และการเข้าถึงข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของประชาชน
- 7) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมาย
- 8) ประสานงานการจัดทำแผนการพัฒนากฎหมายร่วมกับหน่วยงานอื่น
- 9) ติดตามและประเมินผลการวิจัยตามแผนงาน หรือ โครงการในความรับผิดชอบ
- 10) พิจารณาทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย
- 11) จัดทำ ติดตาม ประเมิน และพัฒนาหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย
- 12) จัดทำ ติดตาม ประเมิน และพัฒนาหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องในการออกกฎหมาย
- 13) ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ตลอดจนจัดทำเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน
- 14) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.14 กองหลักนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁹

- 1) ตรวจสอบกฎหมายเพื่อทำการวิเคราะห์กำหนดรูปแบบของกฎหมายให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ

¹⁷⁹ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 21, หน้า 25

- 2) ศึกษา ค้นคว้า และให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของกฎหมาย และการใช้ถ้อยคำในกฎหมายเพื่อให้ระบบกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกันและเป็นไป โดยถูกต้องตามหลักวิชาการ
- 3) วางแผนและประสานงานด้านการนิติบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา รวมทั้งตรวจสอบสภาพปัญหาในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพื่อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคือต่อรัฐบาล
- 4) ให้ความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 5) ติดตาม และจัดทำข้อมูลความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาทั้งร่างกฎหมายของรัฐบาล ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน
- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย เพื่อให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา
- 7) จัดทำร่างกฎหมายที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองอื่น
- 8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.2.15 สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁸⁰

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำหลักสูตรการศึกษากฎหมายมหาชนและหลักสูตรอื่นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับบุคลากรภาครัฐในแต่ละระดับ และแต่ละสาขา
- 2) ดำเนินการจัดและสนับสนุนการจัดการฝึกอบรมและการพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน และการปฏิบัติงานด้านกฎหมายในการปฏิบัติราชการทางปกครอง
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานกับสถาบันการศึกษาอื่น เพื่อพัฒนาผู้สอนกฎหมายมหาชนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนาเอกสารทางวิชาการ และตำราประกอบการเรียนการสอนกฎหมายมหาชน
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบและประเมินผล เพื่อวัดความรู้ นักกฎหมาย กฤษฎีกา และนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ

¹⁸⁰ “เรื่องเดียวกัน”, ข้อ 22, หน้า 25-26

- 5) ประสานงานกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรด้านกฎหมาย
- 6) ให้การสนับสนุนวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย
- 7) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการหรือข่าวสารเกี่ยวกับความรู้ด้านกฎหมาย
- 8) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการสำนักงานในด้านต่าง ๆ
- 9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.3 การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นจะไม่มีคุณค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด ให้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น¹⁸¹

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี¹⁸² และเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายของรัฐบาล จะตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทั้งในแง่เนื้อหา (content) และแบบของกฎหมาย (format) สรุปสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.3.1 หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ¹⁸³

(1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร

¹⁸¹ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 16, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 23 ง, 15 มีนาคม 2548, หน้า 5

¹⁸² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 7 (9), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก, 2 ตุลาคม 2545, หน้า 16-17

¹⁸³ ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 23 ง, 15 มีนาคม 2548, หน้า 8

- (2) มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นเพียงใด
- (3) เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- (4) มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- (5) มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่
- (6) ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ¹⁸⁴

(1) รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง การคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุนและความคล่องตัว

(2) ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย¹⁸⁵

(1) ในการทำภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับ หรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างไร

(2) ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น

(3) ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร หรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ท้องที่ไปหรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่

(4) กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุม ระบบกำกับ หรือระบบส่งเสริม

(5) สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญา หรือมาตรการบังคับทางปกครอง

4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย¹⁸⁶

(1) ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมีจะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำหรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่

¹⁸⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8

¹⁸⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8

¹⁸⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8-9

(2) ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า¹⁸⁷

(1) กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง
 (2) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด
 (3) การจำกัดนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่
 (4) ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง
 (5) บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่

(6) เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

6) ความพร้อมของรัฐ¹⁸⁸

(1) รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

(2) มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ¹⁸⁹

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติการกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามีสมควรยุบหน่วยงานนั้นหรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ¹⁹⁰

(1) ในการกำหนดวิธีการทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

(2) มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ และกระบวนการที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ¹⁹¹

¹⁸⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9

¹⁸⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9

¹⁸⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9

¹⁹⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9

¹⁹¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 10

ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติ ที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงใดหรือไม่

10) การรับฟังความคิดเห็น¹⁹²

(1) ในการร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่

(2) ข้อคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด

5.3.2 แบบกฎหมายทั่วไปของพระราชบัญญัติ

แบบกฎหมายทั่วไปในระดับพระราชบัญญัติ มีเนื้อหาเกี่ยวกับ โครงสร้าง และรูปแบบของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรก พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติยกเลิก มีบทบัญญัติหลักหรือความสำคัญในตัวกฎหมาย ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องพิจารณารวม 11 เรื่อง¹⁹³ สรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1) **บันทึกหลักการและเหตุผล**

เพื่อเป็นการแสดงของเขตและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

2) **ชื่อร่างพระราชบัญญัติ**

เพื่อให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาหรือสาระที่จะบังคับแก่เรื่องใด

3) **คำปรารภ**

เพื่อทราบถึงขอบเขตของพระราชบัญญัติ

4) **บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ**

เพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง

5) **วันใช้บังคับ**

เพื่อระบุถึงสภาพบังคับของกฎหมายว่าจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด

6) **บทยกเลิกกฎหมาย**

เพื่อระบุว่ากฎหมายใดจะมีให้มีผลใช้บังคับต่อไป

7) **บทนิยาม**

เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมาย

8) **มาตรารักษาการ**

¹⁹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 10

¹⁹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, กรุงเทพฯ: กันยายน 2551, หน้า 28-29

เพื่อให้มีรัฐมนตรีหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

9) บทเฉพาะกาล

เพื่อรองรับการดำเนินการใด ๆ หรือผลกระทบบางประการที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ

10) บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

เพื่อกำหนดรายละเอียดบางประการแทนการกำหนดในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ

11) การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย

เพื่อจัดแยกเนื้อหาของกฎหมายตามลำดับความสำคัญเป็นกลุ่ม ๆ โดยมุ่งหมายให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

เมื่อตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีการแก้ไขสาระสำคัญ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้วนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณานั้นมีการแก้ไขเล็กน้อย หรือเป็นการแก้ไขตามแบบการร่างกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะประสานราชการกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป¹⁹⁴

6. วิเคราะห์สรุปประเด็นที่อาจมีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

6.1 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการสำคัญในการตรากฎหมายตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้นในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่าจะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญรัฐย่อมออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนดกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติ

¹⁹⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 92 ก, 24 ตุลาคม 2559, หน้า 1

เป็นเงื่อนไขลักษณะของกฎหมายและกรอบแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไว้ให้ปรากฏ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขไว้ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งกฎหมายจะต้องไม่มีลักษณะให้เกิดผลในการบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วยทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁹⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

¹⁹⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พฤษภาคม 2562), ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 120-121

โดยสรุปมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการสำคัญไว้ 4 ประการ¹⁹⁶ ได้แก่

6.1.1 มาตรการทั่วไป

เป็นการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

6.1.2 มาตรการก่อนการตรากฎหมาย

เป็นการกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมาย โดยรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

6.1.3 มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย¹⁹⁷

6.1.4 มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย

มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ได้แก่ ระบบอนุญาตระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁹⁸

ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562¹⁹⁹ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามนัยมาตรา 77 ดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นนั้น อาจมีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในทางอ้อม กล่าวคือ สิทธิการเสนอ

¹⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560, หน้า 2

¹⁹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, (3), หน้า 2

¹⁹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, (4), หน้า 2

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก, 31 พฤษภาคม 2562, หน้า 1-17

กฎหมายโดยประชาชน มีเงื่อนไขประการสำคัญ คือ จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็แต่เฉพาะกฎหมายตามหมวด 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น และร่างกฎหมายดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบ หากไม่แล้วร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน อาจไม่ได้รับความเห็นชอบหลักการและเหตุผล ในชั้นการพิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หรือให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาปรับปรุงแก้ไขแล้วเสนอใหม่ ก็จะทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความล่าช้า ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดจนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.2 นโยบายของรัฐบาล

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562²⁰⁰ ซึ่งจะเป็นกรอบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาของรัฐบาล โดยยึดกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามความเร่งด่วนและทรัพยากรที่มีอยู่ โดยเมื่อการแถลงนโยบายของรัฐบาลเสร็จสิ้นแล้ว รัฐบาลจะชักชวนความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้รัฐบาลจะดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน และขับเคลื่อนการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อเป็นฐานสำคัญในการก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในระยะ 20 ปีข้างหน้าตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป²⁰¹

²⁰⁰ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 186 ง, 25 กรกฎาคม 2562, หน้า 1

²⁰¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 34

ร่างกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้น เพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ²⁰² ดังนี้

- 1) กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 2) กฎหมายว่าด้วยโทษปรับตามความสามารถในการชำระของผู้กระทำความผิด
- 3) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมภาคประชาชน
- 4) กฎหมายว่าด้วยระบบนิติวิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- 5) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินตกค้างที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเอกชน
- 6) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลพาณิชย์หรือแผนกคดีพาณิชย์และวิธีพิจารณาคดีพาณิชย์
- 7) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
- 8) กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- 9) กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- 10) กฎหมายว่าด้วยยุติธรรมชุมชน
- 11) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
- 12) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ
- 13) กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกและการลดดุลยพินิจของราชการในการให้บริการประชาชนและการประกอบธุรกิจ
- 14) กฎหมายว่าด้วยการประมงแห่งชาติ
- 15) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทะเลไทย
- 16) กฎหมายอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ²⁰³

ผู้ศึกษาเห็นว่า นโยบายของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทั้งนี้ พิจารณาได้จากสถิติของการเสนอกฎหมายของประชาชน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น ล้วนแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอ โดยประชาชนต่อรัฐสภา

²⁰² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 37

²⁰³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 37

พิจารณาควบลู่กันไป โดยใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับคณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชน ในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็น หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบถึง นโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายเป็นอย่างดี อันจะเป็น ประโยชน์และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.3 อุปสรรคต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน

6.3.1 กฎหมายมีจำนวนมาก

กฎหมายมีจำนวนมาก ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ และ กฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ²⁰⁴ เป็นต้น

6.3.2 กฎหมายมีการแก้ไขเพิ่มเติม

ผู้ใช้กฎหมายจะต้องค้นหากฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับ กล่าวคือ ทั้งฉบับหลัก และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายบางฉบับมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนมาก²⁰⁵

6.3.3 กฎหมายกระจัดกระจาย

นอกจากจะมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก และกฎหมายมีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกฎหมายแล้ว กฎหมายยังอาจกระจัดกระจาย โดยเฉพาะกฎหมาย ลำดับรองต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบต่าง ๆ²⁰⁶ เป็นต้น

6.3.4 กฎหมายเข้าใจยาก

กฎหมายเข้าใจยาก กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะเฉพาะ เช่น ถ้อยคำภาษาที่ใช้ อาจมีความซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจ และหากกฎหมายใดมีการใช้ภาษา ที่คลุมเครือ หรือโดยอาศัยการตีความ จะยิ่งทำให้กฎหมายเข้าใจยากเพิ่มขึ้นอีก²⁰⁷

²⁰⁴ นายวสิน แดงประดับ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ, การเข้าถึงกฎหมาย และภารกิจของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง, บทความวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณา แต่งตั้งเป็นนักกฎหมายกฤษฎีกา ชั้นที่ 2 ฝ่ายข้อมูลกฎหมาย กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 7

²⁰⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8

²⁰⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9

ผู้ศึกษาเห็นว่า อุปสรรคต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนดังกล่าว เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชน ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วให้บริการ ค้นคว้า แก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ และทำให้การ เสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.4 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งบันทึก หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์ สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย²⁰⁸ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่ง เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการร่าง กฎหมายเป็นการเฉพาะ เช่น แบบและโครงสร้างของร่างกฎหมาย การใช้ถ้อยคำและภาษากฎหมาย การวิเคราะห์หลักการและเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตลอดจนเนื้อหาสาระของร่าง กฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขภายใต้บทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชน ชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือ รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ หากไม่จัดทำร่างกฎหมายภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ในชั้นการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจลงมติไม่รับหลักการของร่าง พระราชบัญญัติไว้พิจารณา ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอนั้นตกไปโดยปริยาย

ทั้งนี้ แบบกฎหมายทั่วไปในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะต้อง พิจารณารวม 11 เรื่อง²⁰⁹ เช่นเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ดังต่อไปนี้

1) บันทึกหลักการและเหตุผล

เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ²¹⁰

²⁰⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 10

²⁰⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก, 17 ธันวาคม 2556, หน้า 3

²⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา กันยายน 2551, หน้า 28-29

²¹⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 32

- 2) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
เพื่อให้ทราบว่พระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาหรือสาระที่จะบังคับแก่เรื่องใด²¹¹
- 3) คำปรารภ
เพื่อทราบถึงขอบเขตของพระราชบัญญัติ²¹²
- 4) บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
เพื่อแสดงให้ทราบว่พระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง²¹³
- 5) วันใช้บังคับ
เพื่อระบุถึงสภาพบังคับของกฎหมายว่าจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด²¹⁴
- 6) บทยกเลิกกฎหมาย
เพื่อระบุว่ากฎหมายใดจะมีผลใช้บังคับต่อไป²¹⁵
- 7) บทนิยาม
เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมาย²¹⁶
- 8) มาตรการรักษาการ
เพื่อให้มีรัฐมนตรีหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย²¹⁷
- 9) บทเฉพาะกาล
เพื่อรองรับการดำเนินการใด ๆ หรือผลกระทบบางประการที่เกิดขึ้นก่อนที่
พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ²¹⁸
- 10) บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ
เพื่อกำหนดรายละเอียดบางประการแทนการกำหนดในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ²¹⁹
- 11) การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย

²¹¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 53

²¹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 67

²¹³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 75

²¹⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 88

²¹⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 124

²¹⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 159

²¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 216

²¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 245

²¹⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 293

เพื่อจัดแยกเนื้อหาของกฎหมายตามลำดับความสำคัญเป็นกลุ่ม ๆ โดยมุ่งหมายให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ²²⁰

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเสนอกฎหมายโดยประชาชน และกำหนดให้ประชาชนจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วยนั้น มีผลกระทบต่อกรเสนอกฎหมายโดยประชาชน เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญรวมทั้งเทคนิค และวิธีการร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.5 คำรับรองของนายกรัฐมนตรี

คำรับรองของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี²²¹ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศ และบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้กำหนดเวลาพิจารณาไว้ ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนมีความล่าช้า หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอประกอบการพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน หรือมีเหตุปัจจัยหลายประการประกอบการพิจารณาเป็นดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น นโยบายของรัฐบาล หรือฝ่ายการเมืองที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง

²²⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 315

²²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 วรรคสอง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก 6 เมษายน 2560, หน้า 38

“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา กรณีตามวรรคสอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มามีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสอง ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”²²²

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน เนื่องจากการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรอง หรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาไว้ ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนมีความล่าช้า ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นประโยชน์ และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.6 สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป กรณีดังกล่าวถ้าคณะรัฐมนตรี

²²² “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 134, หน้า 38

ที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไป คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป²²³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปหรือไม่ นั่นกลับเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร แต่เพียงฝ่ายเดียว และหากคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ดังกล่าวแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอเป็นอันตกไปโดยปริยาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน กล่าวคือ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป ดังนั้น การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นต่อไปได้ ซึ่งเป็นการต่อเนื่องอันจะเป็นประโยชน์และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.7 โทษอาญา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมาย ที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดโทษอาญาไว้ในมาตรา 13²²⁴ และมาตรา 14²²⁵ ตามลำดับดังนี้

“มาตรา 13 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

²²³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 147, หน้า 43

²²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 13, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก 17 ธันวาคม 2556, หน้า 4

²²⁵ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 14, หน้า 5

1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 14 ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²²⁶

เหตุผลที่ได้มีการบัญญัติโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา ก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายดังกล่าว มีการอภิปรายแสดงความเห็นทั้งสนับสนุน และไม่เห็นด้วยในการกำหนดโทษอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

6.7.1 ความเห็นที่สนับสนุนให้มีการกำหนดโทษอาญา

การกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษทางอาญาเป็นมาตรการป้องปรามในการช่วยควบคุม ดูแลเจตนาธรรม และวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ให้ถูกต้อง บริสุทธิ์ และประสบความสำเร็จในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน²²⁷ คือ

1) ในมาตรา 13 กล่าวคือ เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไป โดยสุจริต และด้วยความตั้งใจมิใช่เป็นการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อ หรือมีการหลอกลวง บังคับชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ²²⁸

2) ในมาตรา 14 กล่าวคือ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้สุจริต ไม่ให้มีการแอบอ้างลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อ

²²⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก 17 ธันวาคม 2556, หน้า 4-5

²²⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาคำขอสงวนความเห็นและคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ., 25 กันยายน 2555 กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3 สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 44

²²⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 44

เป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือผู้คัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง²²⁹

6.7.2 ความเห็นที่ไม่เห็นด้วยในการกำหนดโทษอาญา

การที่กฎหมายกำหนดฐานความผิด และบทลงโทษทางอาญา อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าการเข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย จะส่อเสี่ยงต่อการมีความผิด ซึ่งอาจทำให้เจตนาธรรมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุผลสำเร็จได้²³⁰ ดังนี้

1) กฎหมายฉบับนี้มีเจตนาธรรมณ์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากกำหนดโทษทางอาญาไว้จะเป็นการลิดรอนสิทธิ หรืออาจจะไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายได้อย่างเต็มที่²³¹

2) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การใช้ถ้อยคำบางคำ เช่น คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” ซึ่งมีความหมายกว้างทำให้ประชาชนดำเนินการตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ยากลำบากและส่อเสี่ยงว่าอาจจะเป็นความผิดหรือจะทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย²³²

3) ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว²³³

ดังนั้น การกำหนดโทษอาญาที่รุนแรงตามมาตรา 13 และมาตรา 14 จึงเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรืออาจขัดขวางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เช่น ทำให้ประชาชนผู้มีเจตนาบริสุทธิ์เกิดความกลัวต่อการริเริ่มเสนอกฎหมาย เป็นต้น และเมื่อมีกรณีการกระทำความผิด

²²⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 45

²³⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารวิชาการ เรื่อง ผลการพิจารณาเจตนาธรรมณ์ และข้อสังเกตร่างพระราชบัญญัติ, 2555
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ., 1 พฤศจิกายน 2555 กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3
สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 20

²³¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20

²³² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20

²³³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 21

อันเป็นโทษอาญา กระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ สามารถที่จะกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมายปกติได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีก²³⁴

ผู้ศึกษาเห็นว่า โทษอาญา มีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และด้วยกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในการกำหนดโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ดังกล่าว เพราะอาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าการเข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย จะสุมเสี่ยงต่อการมีความผิด ซึ่งอาจทำให้เจตนาธรรมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุผลสำเร็จได้ แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนพบว่ามีปัญหาอุปสรรคทั้งปัญหาการจัดทำร่างกฎหมาย การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรอง หรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และปัญหาในกรณีที่อยู่ของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมีได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป และนอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นที่มีผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน เช่น เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของรัฐบาล อุปสรรคต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน เพราะกฎหมายมีจำนวนมาก กฎหมายมีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายกระจัดกระจาย และกฎหมายเข้าใจยาก รวมทั้งโทษอาญา ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 โดยเฉพาะกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย และรวมถึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีร้องขอต่อรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยประชาชน ในกรณีที่อยู่ของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรอง

²³⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 21

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน และยกเลิกโทษอาญา เพื่อให้สอดคล้อง
กับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน



บทที่ 4

สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศต่างกำหนดถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) ได้ในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการให้ประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (initiative process) และการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (impeachment) และระดับท้องถิ่น (Recall) เป็นต้น

สำหรับประเทศที่มีการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้ (initiative process) และเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย ได้แก่ ประเทศสมาพันธรัฐสวิสหรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยพิจารณาสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ประเทศสมาพันธรัฐสวิส

ประเทศสมาพันธรัฐสวิสหรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เรียกชื่อเป็นทางการว่า “สมาพันธรัฐสวิส” (Swiss Confederation) ประกอบด้วยรัฐเล็ก ๆ (Canton) จำนวน 26 มลรัฐ มีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐ (มีรัฐบาลกลางที่อยู่เหนือรัฐที่เป็นสมาชิก เรียกว่า “มลรัฐ”) และเป็นประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาหลายร้อยปีแล้ว โดยมีสมัชชาสหพันธ์ (Federal Assembly) ซึ่งประกอบด้วยสภา 2 สภา เป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด กล่าวคือ สภาล่าง เรียกว่า “National Council” และสภาบนหรือวุฒิสภาเรียกว่า “Council of States” ส่วนรัฐบาลนั้น เรียกว่า “Federal Council”²³⁵

ประเทศสมาพันธรัฐสวิสหรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสมาพันธรัฐสวิสกำหนด

²³⁵ สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 91

ไว้ 4 รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitutional Referendum) การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (Legislative Referendum) การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ (Treaty Referendum) และการให้สิทธิประชาชนเสนอ แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Initiative) โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ประชามตินั้นจะมีลักษณะเป็นคำสั่งและมีผลผูกพันต่อรัฐสภา ไม่ใช่เป็นเพียงการปรึกษาหารือเท่านั้น การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative Process) เป็นหนึ่งในสี่รูปแบบของการออกเสียงประชามติดังกล่าว และการให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมาย ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายในระดับมลรัฐ (Canton) สามารถทำได้ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการเสนอในระดับชาติ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้²³⁶

1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญของประเทศสมาพันธรัฐสวิส ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จะต้องเป็นพลเมืองของสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้นและมีคุณสมบัติต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และจะต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง และจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คนขึ้นไป จึงจะเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน หรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)²³⁷

1.2 ประเภทของกฎหมาย

ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธรัฐสวิสนั้น สามารถแยกอธิบาย ดังนี้

1.2.1 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

ในทุกมลรัฐของประเทศสมาพันธรัฐสวิสได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดาทั้งที่เป็นการเสนอร่างกฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายเสนอปรับปรุงโดยขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ 100,000 ชื่อ เช่นเดียวกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐกับรัฐธรรมนูญมลรัฐ

²³⁶ David Butler and Austin Ranney. (1980). Referendums. Washington DC. : American Enterprise Institute., p. 40

²³⁷ David Butler and Austin Ranney., (1994), Referendum around the World. Washington DC. American Enterprise Institute, p. 103

1.2.2 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศสมาพันธรัฐสวิสได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายแก้ไข ปรับปรุงยกเลิกได้เพียงรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Federal Constitution) เท่านั้น แต่ไม่ให้สิทธิที่จะเสนอแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ใด ๆ ได้ในระดับสหพันธรัฐ ประชาชนจึงใช้วิธีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทน แต่อย่างไรก็ตามยังให้สิทธิประชาชนในมลรัฐเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมลรัฐได้โดยมีรูปแบบในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน²³⁸

1.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็นการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐหรือรัฐธรรมนูญมลรัฐ และการเสนอกฎหมายธรรมดาในแต่ละมลรัฐ สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

1.3.1 กรณีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐหรือรัฐธรรมนูญมลรัฐแยกอธิบายได้ดังนี้

1) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) กล่าวคือ การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ โดยยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างฉบับใหม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ข้อเสนอของประชาชนในการขอแก้ไขจะถูกส่งไปยังประชาชนเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติในเบื้องต้นก่อนว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ หากเสียงข้างมากของประชาชนลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเมื่อได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้ออกเสียงในระดับชาติและเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงในแต่ละมลรัฐในจำนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดในสมาพันธรัฐสวิส²³⁹

2) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (Partial Revision) กล่าวคือ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วนโดยประชาชนสามารถที่จะริเริ่มเสนอได้

²³⁸ สิทธิกร สักดีแสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 93-94

²³⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 94

2 รูปแบบ คือ การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการริเริ่มเสนอแก้ไขโดยเสนอเพียงหลักการ ๆ ทั่วไป ดังนี้

(1) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (Formulated Initiative) กล่าวคือ ผู้ริเริ่มจะต้องนำเสนอเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในส่วนของรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดย ในขั้นตอนนี้รัฐสภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอนั้นได้ แต่รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณาควบคู่กันในการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นได้ หากปรากฏว่าผลของการลงประชามติเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป และรัฐสภาก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบนั้น และจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเสร็จแล้วนั้นไปให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) ซึ่งในขั้นตอนนี้กฎหมายกำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบแบบ Double majority คือ คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบข้างมากจากประชาชนผู้ออกเสียงทั่วประเทศ และต้องเป็นเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงในแต่ละมลรัฐในจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดของสมาพันธรัฐสวิส²⁴⁰

(2) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Uniformal Initiative) กล่าวคือ ผู้ริเริ่มไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเช่นเดียวกันกับกรณีแรก แต่ผู้ริเริ่มสามารถที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะของข้อเสนอทั่วไป (General Proposition) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ กล่าวคือ เป็นการบรรยายสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและนำเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น และเมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอทั่วไปของประชาชน รัฐสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน และเมื่อยกร่างเสร็จแล้วก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศทำการออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ Double Majority เช่นกัน²⁴¹

²⁴⁰ David Butler and Austin Ranney., Referendum around the World. Washington DC. American Enterprise Institute, 1994, p. 42

²⁴¹ Wolf Linder. Swiss., Democracy : Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies. London: ST. Martin' s Press, 1994, p. 97

1.3.2 กรณีเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

รัฐธรรมนูญทุกมตรัฐของสมาพันธรัฐสวิส ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดาที่กระทำได้ โดยใช้หลักการที่เสนอร่างกฎหมายในรูปแบบของร่างกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจน (Formulated Initiative) หรือเป็นหลักการทั่วไป (Unformulated Initiative) ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละมตรัฐ²⁴²

1.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) นั้นจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้ริเริ่ม คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 7 คน โดยยื่นคำร้องเพื่อขอเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งได้บรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำนวน 100,000 คนขึ้นไป โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ว่านี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 18 เดือน และต้องนำคำร้องพร้อมทั้งลายมือชื่อของผู้สนับสนุนเหล่านั้นยื่นต่อสภาเพื่อให้มีการพิจารณาต่อไป²⁴³

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธรัฐสวิสแล้วจะพบว่า เมื่อมีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา รัฐสภาก็จะมีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว 3 วิธี คือ

1.4.1 การยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด

การยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด (Accept it Outright) คือ หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประชาชน รัฐสภาอาจรับเอาข้อเสนอที่นั้นแล้วนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในลักษณะของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ

1.4.2 การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด

การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด (Reject it Outright) คือ เมื่อรัฐสภาปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนแล้ว ตามขั้นตอนจะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวนั้นไปให้ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน หากประชาชนเห็นชอบด้วยก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป คือ จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไป

²⁴² สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 96

²⁴³ David Butler and Austin Ranney., *Referendum around the World*. Washington DC. American Enterprise Institute, 1994, p. 104

ตามข้อเสนออื่น และก่อนที่จะประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยืนยัน จึงจะใช้บังคับได้

1.4.3 การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชนเพื่อพิจารณา

การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชนเพื่อพิจารณา (Counterproposal) กล่าวคือ เมื่อให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย ในกรณีรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเบื้องต้นก่อนว่า ประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบกับข้อเสนอที่ประชาชนกว่า 100,000 คนเสนอหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นที่รัฐสภาเห็นว่าเหมาะสมกว่า เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ ข้อเสนอของรัฐสภานี้จึงเรียกว่า “Counterproposal” และหากผลของประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป ซึ่งหากปรากฏว่า Counterproposal ของรัฐสภาได้รับการยอมรับจากประชาชน และได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำการแก้ไขดังกล่าวให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote)²⁴⁴

1.5 ผลทางกฎหมาย

เมื่อการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและได้ผ่านกระบวนการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ซึ่งได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎร และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วประเทศในการออกเสียงประชามติ (Final Vote) เรียบร้อยแล้ว ข้อเสนอ ดังกล่าวสามารถบังคับได้เมื่อพ้น 90 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศ และภายหลังจากนั้นแล้วหากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์ ก็ได้กำหนดว่า การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติที่ได้กล่าวมาข้างต้น²⁴⁵

²⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2551), เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. อ.พ. 2/2551, สมัยประชุมวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 44-48

²⁴⁵Kris W. Kobach., The Referendum and Direct Democracy in Switzerland. Yale University Press., 1993, p. 153

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State) เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีลักษณะการรวมรัฐแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐที่เป็นสมาชิก 50 มลรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และในขณะเดียวกันเป็นผู้นำฝ่ายบริหารด้วย สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้ในระดัมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Alaska มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Florida มลรัฐ Illinois มลรัฐ Maine มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Mississippi มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Utah มลรัฐ Washington และมลรัฐ Wyoming ซึ่งในจำนวนเหล่านี้บางมลรัฐยินยอมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หรือบางมลรัฐยินยอมให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกับกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น หรือบางมลรัฐยินยอมให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้²⁴⁶

2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริการับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้กำหนดถึงประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voters) ที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voters) เพื่อที่จะป้องกันการโกงการเลือกตั้ง พร้อมทั้งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะป้องกันผู้ที่ไม่มีความสมบัติออกเสียงตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในแต่ละมลรัฐได้กำหนดคุณสมบัติของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการลงทะเบียนด้วยตนเองหรือบางมลรัฐยอมให้สามารถที่จะลงทะเบียน โดยทางไปรษณีย์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามบางมลรัฐก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด²⁴⁷ ภายใต้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) แต่ละมลรัฐสามารถที่จะกำหนดจำนวนของประชาชน ที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น

²⁴⁶ สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 82-83

²⁴⁷ Alexander J. Bott., *Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights*. New York : Greenwood Press., 1990, p. 30

แตกต่างกันไป ซึ่งมักจะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละของจำนวนอัตราส่วนต่าง ๆ กันไป จำนวนของลายมือชื่อของผู้สนับสนุนที่กฎหมายกำหนดไว้นี้จะมากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่า จะเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) แยกอธิบายดังนี้

2.1.1 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่ หรือ กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง ได้แก่ มลรัฐ Colorado ในกรณีรัฐธรรมนูญ ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 5 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดาให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวน ร้อยละ 5 เท่ากับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มลรัฐ Missouri ในกรณีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 8 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ 5 มลรัฐ Ohio ในกรณีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 8 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ 6 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ²⁴⁸

2.1.2 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มลรัฐ Florida กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นจำนวนร้อยละ 8 มลรัฐ Illinois กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นจำนวนร้อยละ 8 และมลรัฐ Mississippi กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวนร้อยละ 12 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ²⁴⁹

²⁴⁸ Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992.

²⁴⁹ “Same story”

2.1.3 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น ทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง ได้แก่ มลรัฐ Washington จำนวนร้อยละ 8 มลรัฐ Utah จำนวนร้อยละ 10 และมลรัฐ Wyoming จำนวนร้อยละ 15 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ²⁵⁰

2.2 ประเภทของกฎหมาย

ประเภทของกฎหมายที่มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มีได้ 2 ประการ คือ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับมลรัฐว่าจะกำหนดอย่างไร สามารถแยกอธิบายประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย²⁵¹ ดังนี้

2.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitution Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน หรือทั้งหมด ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Mississippi มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Florida และมลรัฐ Illinois โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มลรัฐ Illinois ได้บัญญัติว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น มลรัฐ Massachusetts ได้กำหนดห้ามมิให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มลรัฐในประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนความเสียหายสำหรับทรัพย์สินของเอกชนจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ สิทธิที่จะ

²⁵⁰ Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992.

²⁵¹ “Same story”

ได้รับความคุ้มครองจากศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเลือกตั้ง²⁵² เป็นต้น

2.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Alaska มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Maine มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Utah มลรัฐ Washington มลรัฐ Wyoming และมลรัฐ Idaho²⁵³

2.2.3 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitution Initiative) และกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมทั้งรัฐธรรมนูญ (Constitution Initiative) และการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่ กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง (Statutory Initiative) ของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon และมลรัฐ South Dakota ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญในเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ²⁵⁴

2.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย

การจัดรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกาแยกพิจารณา ดังนี้

2.3.1 การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ (Direct Initiative)

²⁵² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. อ.พ. 2/2551, สมัยประชุมวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 50

²⁵³ Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992.

²⁵⁴ “Same story”

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ข้อเสนอของประชาชนนั้นจะถูกเผยแพร่ไปยังประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงเพื่อขอการสนับสนุน หากข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุน จากผู้ออกเสียงเลือกตั้งครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้กำหนดไว้แล้ว ข้อเสนอดังกล่าวก็จะเข้าสู่การออกเสียงประชุมเพื่อให้ประชาชนพิจารณา และลงมติและจะต้องได้รับคะแนนเสียงเพื่อให้ความเห็นชอบแบบเสียงข้างมากของจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด หลังจากนั้นข้อเสนอของประชาชนที่ผ่านการยอมรับแล้วก็จะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Alaska มลรัฐ Utah มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Washington มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon และมลรัฐ Wyoming ซึ่งนับได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง²⁵⁵

2.3.2 การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative)

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอ้อม กล่าวคือ ข้อเสนอของประชาชนจะถูกเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาก่อน หากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนพร้อมทั้งผ่านกฎหมายหรือดำเนินการแก้ไขกฎหมายโดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับข้อเสนอของประชาชนแล้ว ข้อเสนอของประชาชนก็จะเป็น โฉมะหรือถูกถอนไป ซึ่งในสถานการณ์นี้ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่า กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขหรือได้บัญญัติขึ้นใหม่นั้น มีเนื้อหาเหมือนกันกับข้อเสนอของประชาชนหรือไม่ และในขณะเดียวกันหากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำการแก้ไขไม่ได้มีเนื้อหาเช่นเดียวกันกับข้อเสนอของประชาชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนและไม่กระทำการใด ๆ ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือฝ่ายนิติบัญญัติปฏิเสธที่จะทำตามข้อเสนอของประชาชน ข้อเสนอนั้นก็จะถูกเสนอให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อทำการลงประชามติในขั้นสุดท้ายว่ายอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอนั้น²⁵⁶

²⁵⁵ Alexander J. Bott., Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights. New York : Greenwood Press., 1990, p. 279

²⁵⁶ สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 87-88

รูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอ้อม มีใช้กันในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Main มลรัฐ Nevada และมลรัฐ South Dakota เป็นต้น ซึ่งในบางมลรัฐนั้นยินยอมให้สิทธิประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ทั้งสองรูปแบบ คือ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติกับการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอ้อมได้เช่นกัน²⁵⁷

2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกา จะใช้หลักเกณฑ์ และวิธีการเดียวกัน คือ ผู้ริเริ่มในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใดจะต้องยื่นข้อความที่ตนต้องแก้ไขและนำเสนอต่อผู้ว่าการของมลรัฐ หรือเสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ หลังจากนั้นผู้ริเริ่มสามารถที่จะประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนอของตน โดยต้องให้ได้จำนวนผู้ที่สนับสนุนครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เบื้องต้น คือ เรื่องคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อที่จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว และจะต้องมีจำนวนของผู้ให้การสนับสนุนครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้และจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ²⁵⁸ ดังนี้

2.4.1 รูปแบบของข้อเสนอ (Form of petition)

รูปแบบของข้อเสนอที่เป็นกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ต้องมีหัวข้อเรื่อง (heading or title) และมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในประเด็นที่ต้องการจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อสนับสนุนที่จะอ่านเข้าใจได้ ในหลาย ๆ มลรัฐได้กำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การสนับสนุนในจำนวนตามที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งจะต้องส่งข้อเสนอขึ้นไปยังเจ้าหน้าที่ของมลรัฐผู้มีอำนาจ และข้อเสนอนี้จะถูกรตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งรวมถึงอัยการของมลรัฐ หัวหน้าส่วนราชการของมลรัฐ และอาจถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐนั้น โดยการตรวจสอบนี้จะเป็นการตรวจสอบในประเด็นที่ว่าข้อเสนอของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ เช่น หากข้อเสนอของประชาชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณหรือมีหลายเรื่องพร้อม ๆ กัน ซึ่งต้องห้ามข้อเสนอนั้น

²⁵⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 88

²⁵⁸ Alexander J. Bott, Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights. New York : Greenwood Press., 1990, p. 290

ก็จะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มได้ทำการแก้ไขให้เป็นตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งเมื่อทำการแก้ไขแล้วก็ต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขนั้นอีกครั้ง²⁵⁹

2.4.2 ระยะเวลาในการเสนอ (Deadlines)

ระยะเวลาในการเสนอกฎหมายกำหนดการยื่นข้อเสนอของประชาชนของแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามลรัฐใช้รูปแบบการยื่นแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อม ซึ่งการยื่นข้อเสนอของประชาชนมีความสมบูรณ์นั้นจะต้องปฏิบัติตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ 2 ประการ ดังนี้

1) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ (filing deadlines) แยกอธิบาย ได้ดังนี้

(1) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอสำหรับมลรัฐใช้รูปแบบการยื่นแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ จะกำหนดให้ยื่นข้อเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มีอำนาจเป็นเวลาประมาณ 60-90 วัน ก่อนที่จะเลือกตั้งทั่วไป²⁶⁰

(2) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอสำหรับมลรัฐใช้รูปแบบการยื่นแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อม กล่าวคือ จะต้องยื่นต่อสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐนั้น

2) ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุน (circulation deadlines)

กล่าวคือ การรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนข้อเสนอนั้นจำนวนของผู้สนับสนุนกฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ในบางมลรัฐกำหนดไว้ 2 ปี หรือบางมลรัฐกำหนดไว้ 1 ปี หรือบางมลรัฐอาจไม่กำหนดระยะเวลาได้เลย²⁶¹ เป็นต้น

2.4.3 คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของประชาชน

กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกันกับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของประชาชน ซึ่งมลรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบเสียงข้างมากของผู้มาลงคะแนนเสียงในข้อเสนอนั้น ซึ่งในบางมลรัฐ ยังเพิ่มหลักเกณฑ์

²⁵⁹ Alexander J. Bott, Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights. New York : Greenwood Press., 1990, p. 291

²⁶⁰ “Same story”, p. 292

²⁶¹ “Same story”, p. 293

เสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่น้อยกว่าจำนวนอัตราส่วนร้อยละที่กำหนดไว้แน่นอน เป็นต้นว่าจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของผู้ออกเสียงลงคะแนน²⁶²

2.5 ผลทางกฎหมาย

เมื่อข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบตามขั้นตอนและได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนให้สามารถใช้เป็นกฎหมายได้แล้วนั้น ก็จะมีผลบังคับในทันที โดยคำประกาศหรือแถลงการณ์ของผู้ว่าการมลรัฐหรืออาจกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับก็ได้ และภายหลังจากที่ได้รับ การประกาศใช้แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายที่ผ่านการริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขหรือยกเลิกได้จนกว่าจะพ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ California กำหนดว่ากฎหมายที่ถูกริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสามารถแก้ไขได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากในตัวกฎหมายนั้นได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถกระทำได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก่อน จึงสามารถกระทำได้ มลรัฐ North Dakota ได้กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแล้วนั้น ไม่อาจจะถูกถอนหรือยกเลิก หรือแก้ไขโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ จนกว่าเวลาผ่านพ้นไปแล้ว 7 ปี เว้นแต่จะได้รับคะแนนเสียงให้สามารถกระทำได้ด้วยจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกของแต่ละสภามีมติให้กระทำได้ มลรัฐ Nevada กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะแก้ไขได้จนกว่าเวลาผ่านพ้นไปแล้ว 3 ปีนับแต่วันประกาศ²⁶³ เป็นต้น

3. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมนี หรือเรียกชื่อเป็นทางการว่า “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงภายใต้รูปแบบสาธารณรัฐ มีประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง จะให้สิทธิเฉพาะในประเด็นการออกเสียงประชามติการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐต่าง ๆ ระดับสหพันธ์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม

²⁶² Alexander J. Bott., Handbook of United State Election Law and Practices: Political Rights. New York: Greenwood Press., 1990, p. 294

²⁶³ Jorn Ipsen. Staatsrecht I., Berlin : Luchterhand Verlag GmbH, 1996

ในระดับมลรัฐต่าง ๆ ของเยอรมนี ก็ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ได้ และสิทธิดังกล่าวนี้ยังรวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในทางที่จะยื่นคำร้องทั่วไปต่อรัฐบาล เพื่อพิจารณาได้ เช่นกันไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ²⁶⁴ โดยมีหลักเกณฑ์ และรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐได้กำหนดสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้รัฐสภาพิจารณาดังนี้

3.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้ที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กำหนดให้ประชาชน “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” เท่านั้นที่จะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมนี (Electoral law) ได้กำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องมียุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือน ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในระดับมลรัฐ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ จะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลำเนาไว้แตกต่างกัน และต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีบัตรออกเสียงซึ่งในกรณีที่ได้ลงทะเบียนไว้จะต้องมาออกเสียงด้วยตนเอง ในเขตหรือท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งบัตรออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องไม่ออกเสียง ณ หน่วยรับเลือกตั้งหรือจะส่งบัตรออกเสียงไปทางไปรษณีย์ภายใต้หลักเกณฑ์การลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ได้กำหนดไว้ใน Federal Electoral Regulation²⁶⁵

3.1.2 จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐของเยอรมนี จะมีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในบางมลรัฐมีการกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐ กำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่นมลรัฐ Baden - Wuerttemberg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 6 ของประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มลรัฐ Bayem กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันเข้าชื่อเรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

²⁶⁴ Jorn Ipsen. Staatsrecht I. (1996). Berlin : Luchterhand Verlag Gmbh., p. 33-37

²⁶⁵ สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 74-75

เลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อย่างน้อย 20,000 คน แต่ในกรณีที่เป็นกรรมาธิการให้มีการยุบสภานั้นจะต้องมีประชาชนร่วมกันเข้าชื่ออย่างน้อย 150,000 คน มลรัฐ Niectersachen กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 70,000 คน มลรัฐ Sachsen กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 40,000 คน มลรัฐ Schleswig – Holstein กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 20,000 คน มลรัฐ Thuringen กำหนดให้การเรียกร้องของประชาชนจะต้องมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนร้อยละ 14 ได้ให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องนั้น²⁶⁶ เป็นต้น

3.2 ประเภทของกฎหมาย

เยอรมนี ให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มีอยู่ 3 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) และคำร้องขออื่น ๆ แยกพิจารณาได้ดังนี้

3.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ

การให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐของเยอรมนีนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง ซึ่งการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (Initiative Process) ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายมลรัฐ เช่น มลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Thuringen มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schteswig - Holstein เป็นต้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ จะต้องมีการเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด แต่ในบางมลรัฐจะมีข้อจำกัดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น มลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อเรื่องเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความเป็นนิติรัฐ เรื่องการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไม่สามารถกระทำได้ หรือในมลรัฐ Sachsen กำหนดข้อจำกัดไว้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำที่ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นนิติ

²⁶⁶ วนิตา แสงสารพันธ์, *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548, หน้า 70

ตั้งคมรัฐซึ่งเป็นประชาธิปไตย เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย²⁶⁷ เป็นต้น

3.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

ในแต่ละมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ของประชาชน โดยกระบวนการเรียกร้องนี้รวมทั้งให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย ในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละมลรัฐก็ยังได้กำหนดข้อจำกัดของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้หลายประเด็น เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชน จะไม่ใช่กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของมลรัฐ หรือในมลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen กำหนดกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ รวมถึงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของรัฐ และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับบุคลากรไม่สามารถใช้กระบวนการเรียกร้องได้ หรือ มลรัฐ Baden – Wuerttemberg และมลรัฐ Thuringen กำหนดห้ามมิให้มีการเรียกร้องของประชาชน ในกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน ข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน หรือในมลรัฐ Schleswig - holstein กำหนดร่างกฎหมายที่ประชาชนจะเสนอได้นั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นหลักนิติรัฐ (Legal State)²⁶⁸ เป็นต้น

3.2.3 การให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเสนอคำร้องทั่วไปเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา

ในแต่ละมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถริเริ่มหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติได้แล้ว ในบางมลรัฐยังให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตงานทางการเมือง ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในรูปแบบของ “คำร้องขออื่น ๆ” เช่น คำร้องขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ของการริเริ่มและการเสนอคำขอนั้น จะเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการริเริ่มหรือการเรียกร้องของประชาชนจะแตกต่างกันแต่เพียงรายละเอียดต่าง ๆ เช่น จำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องและคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับคำร้องนั้น เช่น ในรัฐธรรมนูญของ มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้การยื่นคำร้องขอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

²⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 71

²⁶⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 72

แห่งมลรัฐนั้นจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่ออย่างน้อย 150,000 คน และจะต้องได้รับคะแนนเสียงดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด²⁶⁹ เป็นต้น

3.3 รูปแบบของร่างกฎหมาย

การเรียกร้องของประชาชนนั้นไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือจะเป็นการเรียกร้องให้มีกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formulated – Initiative) ในลักษณะเดียวกันกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ดังจะเห็นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐทุก ๆ มลรัฐ ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณา ซึ่งมักจะกำหนดว่าการริเริ่มของประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายและเหตุผลเสนอมาพร้อมกัน²⁷⁰

3.4 หลักเกณฑ์และวิธีการ

หลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของมลรัฐต่าง ๆ ในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดไว้แตกต่างกัน แต่มีหลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละมลรัฐนั้นจะมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน ดังนี้

3.4.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มขึ้นเมื่อประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตงานทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) รวมถึงคำร้องขออื่น ๆ จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณา โดยจะต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมกัน คำร้องของประชาชนนั้นจะต้องถูกตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ซึ่งในแต่ละมลรัฐแตกต่างกันไป บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย การตรวจสอบดังกล่าวนี้จะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือคำร้องนั้นเป็นคำร้องที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของมลรัฐ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนของข้าราชการ หรือเป็นคำร้องเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นการต้องห้ามหรือไม่ เมื่อตรวจสอบ

²⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 73

²⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 74

แล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากเห็นว่าคำร้อง ดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญจะต้องส่งคำร้อง ดังกล่าวนั้น ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดรัฐธรรมนูญคำร้องนั้นเป็นอันตกไป แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องส่งคำร้องนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในขั้นตอนนี้ผู้แทนของกลุ่มประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น มีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงถึงข้อเสนอของตนต่อสภาได้ และสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐจะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว หรือให้ความเห็นชอบ โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น จะต้องจัดให้มีการรวบรวมการเรียกร้องของประชาชนขึ้น หากผู้แทนของการริเริ่มร้องขอ หลักการริเริ่มโดยประชาชนนี้จะปรากฏในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schleswig - Holstein²⁷¹ เป็นต้น

3.4.2 การเรียกร้องของประชาชนให้พิจารณากฎหมายตามกรอบระยะเวลา

หลังการริเริ่มของประชาชนถูกต้องให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชน และผู้แทนการริเริ่มร้องขอจะต้องจัดให้มีการรวบรวมการเรียกร้องของประชาชนจะถือว่าผ่านขั้นตอนและมีผลสมบูรณ์ ต่อเมื่อจะต้องมีประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามให้ความสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าการมีเรียกร้องของประชาชนจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนอย่างน้อย 80,000 คน ซึ่งกระบวนการนี้ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 เดือน หรือ มลรัฐ Sachsen กำหนดว่า การเรียกร้องของประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจำนวน 450,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน เป็นต้น

หากการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ จะต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามการเรียกร้องของประชาชน ภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชน หรือดำเนินการตามการเรียกร้องของประชาชนจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ (Referendum) ขึ้น

²⁷¹ วนิตา แสงสารพันธ์ (2543), การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 45

เว้นแต่บางมลรัฐที่กำหนดว่า ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นแม้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ จะให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนก็ตาม เช่น มลรัฐ Baden – Wuerttemberg²⁷² เป็นต้น

ในบางมลรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนไว้แต่ได้ กำหนดให้ใช้กระบวนการเรียกร้องโดยประชาชนไว้เป็นขั้นตอนแรก เช่น มลรัฐ Thuringen เมื่อการ เรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว หากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เห็นว่า การเรียกร้องของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้อง ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัยก่อน หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ เห็นด้วย กฎหมายก็จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ซึ่งในกรณีนี้หากสภา ผู้แทนราษฎร ไม่เห็นชอบก็จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น²⁷³

3.4.3 การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ไม่ ปฏิบัติตามการเรียกร้องของประชาชน หรือในบางมลรัฐ ให้นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชน จะต้องไปออกเสียงประชามติ ซึ่งกระบวนการนี้จะต้องจัดทำขึ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ บางมลรัฐกำหนดจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในระยะเวลา 3 เดือน ในขณะที่บางมลรัฐ กำหนดให้ต้องจัดการออกเสียงประชามติขึ้นภายในระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งในขั้นตอนของการออกเสียง ประชามตินี้ สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายอีกร่างหนึ่งหรือข้อเสนออื่น ๆ (Counter proposal) เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่าง กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ได้²⁷⁴

3.5 ผลทางกฎหมาย

หลังจากข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติเรียบร้อยแล้ว ข้อเสนอ ของประชาชนจะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่รัฐสภาหรือรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้เสนอ โดยผลของคำประกาศของผู้ว่าการแห่งมลรัฐ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐได้กำหนดวันที่กฎหมาย มีผลใช้บังคับนั้นมีความแตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Bayem กำหนดให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญย่อมประกาศใช้โดยผู้ว่าการแห่งมลรัฐ Bayem ภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ไม่ผ่านกระบวนการเรียกร้อง

²⁷² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 46-47

²⁷³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 48

²⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 49

หรือถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้อง จะได้รับการยื่นเข้ามาใหม่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่กำหนดไว้ เช่น มลรัฐ Sachsen กำหนดให้คำร้องขอประชาชนที่ถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้องจะได้รับการยื่นเข้ามาได้อย่างรวดเร็วที่สุดภายหลังจากการสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเท่านั้น²⁷⁵ เป็นต้น

ร่างกฎหมายหรือข้อเสนออื่น ๆ ในการออกเสียงประชามตินั้นจะถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น มลรัฐ Baden - Wuerttemberg กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องมีเสียงอย่างน้อย 1 ใน 3 ที่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าร่างกฎหมายจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ต่อเมื่อได้รับเสียงข้างมากของประชาชนให้ความเห็นชอบและเสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด²⁷⁶

แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือคำร้องขอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐนั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงประชามติ และคะแนนเสียงดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และคะแนนเสียงที่ใช้ในการดำเนินการเฉพาะคะแนนที่สมบูรณ์เท่านั้น มลรัฐ Thueringen กำหนดว่าร่างกฎหมายจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดของผู้มาออกเสียงลงประชามติ และคะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมากกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด²⁷⁷ เป็นต้น

²⁷⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 50

²⁷⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 51

²⁷⁷ สิทธิกร สักดิ์แสง, “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”, *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559), หน้า 81-82

4. ลักษณะร่วมที่สำคัญของการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ในประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่ามีลักษณะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่ทั้งนี้ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ 2 ประการ²⁷⁸ ได้แก่

4.1 เป็นการริเริ่มโดยประชาชน กล่าวคือ ทั้งในประเทศสมาพันธรัฐสวิส หรือ สวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต่างกำหนดให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายจะต้องมาจากประชาชน โดยเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จึงจะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้²⁷⁹

4.2 เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน กล่าวคือ ในประเทศสมาพันธรัฐสวิส หรือ สวิสเซอร์แลนด์ ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน จะต้องนำไปให้ประชาชนทั้งประเทศให้ความเห็นชอบในเบื้องต้น โดยการออกเสียงประชามติก่อนว่าเห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนกว่า 100,000 คนหรือไม่ หากได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากของประชาชนแล้ว จึงจะดำเนินการเพื่อให้เป็นกฎหมายต่อไป หรือในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน จะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน หากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้วก็จะผูกพันรัฐสภาต้องดำเนินการให้เป็นกฎหมายต่อไป หรือในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีก็เช่นเดียวกัน กำหนดให้ในกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งหากได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบจากประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วผลของประชามติก็จะผูกพันรัฐสภาให้ต้องดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²⁸⁰

ผู้ศึกษาเห็นว่า สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น ประชาชนสามารถที่จะเสนอเพียง “ข้อสรุปสั้น ๆ” (Shot Summary) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (General Proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น

²⁷⁸ วนิตา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 51-52

²⁷⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 51

²⁸⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 51-52

ผู้จัดทำ เช่นเดียวกับประเทศสมาพันธรัฐสวิสหรือประเทศวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศ
แม่แบบของการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมอบหน้าที่
ในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐสมัยใหม่แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐจะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้บนพื้นฐานของสิทธิเท่าเทียมกัน อย่างมีเสรีภาพ และในขณะเดียวกันก็สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่นั้น จะต้องเป็นรัฐหรือสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือข้อเสนอที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจะมีผลต่อการตัดสินใจในการออกกฎหมาย และนโยบาย ดังนั้น จึงมีการนำเอารูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจากประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในหลายลักษณะ การเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชน เป็นหนึ่งในลักษณะเป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นสมัชชาประชาชน สหพันธรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ และในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยทางผู้แทนด้วยโดยในประเทศสมัชชาประชาชนหรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่แบบของการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และในประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานั้น สามารถที่จะเสนอเพียง “ข้อสรุปสั้น ๆ” (Shot Summary) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (General Proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนจะต้องจัดทำเป็นรูปแบบร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formulated Initiative) ในลักษณะเดียวกันกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ และในกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งประเทศสมัชชาประชาชนหรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายกัน คือ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งหากได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบจากประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ผลของประชามติจะผูกพันรัฐสภาให้ต้องดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

1. บทสรุป

ประเทศไทยได้นำหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาปรับใช้เพื่อเป็นกลไกเสริมประชาธิปไตยทางผู้แทน โดยให้สิทธิการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นสิทธิที่ได้มีการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก โดยมีเงื่อนไขให้เสนอได้แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พร้อมทั้งจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการ และเหตุผลอย่างเป็นทางการเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา เช่นเดียวกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการปรับปรุงให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากเดิมไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายให้สะดวกขึ้น และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) อำนาจในการพิจารณา และประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยแท้ และจากสถิติที่ผ่านมาร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (จำนวน 72 ฉบับ) ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (จำนวน 9 ฉบับ) ล้วนแต่มีร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ได้เสนอ และมีหลักการเดียวกันพิจารณาควบคู่กันไป โดยใช้ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้เจตนากรณีในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเปลี่ยนแปลงไป แตกต่างจากประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในกรณีร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นขั้นตอนสุดท้าย และหากผลการออกเสียงประชามติเป็นประการใดมีผลผูกพันรัฐสภาให้ต้องดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า อาจจะยังไม่เหมาะสมกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย เนื่องจากการเสนอกฎหมายยังคงให้

ความสำคัญกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นผู้แทนของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยทางผู้แทน และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การออกเสียงประชามติ มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นจำนวนหลักหลายพันล้านบาท โดยเทียบเคียงกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม 2559 (คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 อนุมัติงบประมาณ 2,991 ล้านบาท) แต่ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขกลไกที่เป็นปัญหาอุปสรรคเพื่อช่วยเหลือประชาชน ในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแทนการใช้วิธีการออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ประเทศสมาพันธรัฐสวิส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ในกรณีร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย จากการศึกษาคพบว่า ปัจจุบัน (2563) มีปัญหาอุปสรรคประการสำคัญ คือ ปัญหาการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งประชาชนจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอไปด้วย ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่ง เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคนิคและวิธีการเฉพาะ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป และหากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตกไปโดยปริยาย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มีหลักการสำคัญในการตรากฎหมายตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมิกฎหมายเกินความจำเป็น กล่าวคือ “...รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น...” ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบ หากไม่แล้วร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน อาจไม่ได้รับความเห็นชอบหลักการและเหตุผล ในชั้นการพิจารณา วาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หรือให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาปรับปรุงแก้ไขแล้วเสนอใหม่ ก็จะทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกิดความล่าช้า ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นอีกปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งสิ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายแล้วจะทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามนัยมาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมาย ตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และใช้บังคับมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ด้วยวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยเสนอไปยังประธานรัฐสภา ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามนัยมาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

2.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ประชาชนสามารถที่จะเสนอเพียง “ข้อสรุปสั้น ๆ” (*Shot Summary*) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (*General Proposition*) และมอบหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้จัดทำเช่นเดียวกับประเทศสมาพันธรัฐสวิส หรือประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่แบบของการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมอบหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ

ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพ ทั้งในเชิงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหน่วยงาน และบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเตรียมความพร้อมทั้งอัตรากำลังของบุคลากร และงบประมาณเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

2.2 ให้จัดตั้ง “กองทุนสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน” ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุน หรือช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนด้านการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวต่อไป คือ จัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายให้แก่ประชาชน เช่น จัดฝึกอบรมเป็นรุ่น ๆ โดยอาจมอบหมายภารกิจ ดังกล่าวเป็นของ “สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดฝึกอบรมหลักสูตรทางกฎหมายอยู่แล้ว เป็นต้น

ทั้งนี้ ตามกฎหมายเดิม การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจาก “กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 ข้อ 4 โดยให้โอนเงินและทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองที่คงเหลือนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรนำกองทุนที่ได้ยกเลิกไปกลับคืนมา เพราะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนให้มีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง โดยให้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

2.3 กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน กล่าวคือ ในกรณี ที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณ ก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน

ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้กำหนดเวลาพิจารณาไว้ ส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนมีความล่าช้า หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอประกอบการพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน หรือมีเหตุปัจจัยหลายประการประกอบการพิจารณาเป็นดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น นโยบายของรัฐบาล หรือฝ่ายการเมืองที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน เช่น ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

2.4 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไป/กรณีดังกล่าวถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นต่อไป คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่เสนอให้มีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายมาแต่ต้น จึงเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาร้องขอต่อรัฐสภา ภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นต่อไป (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

2.5 ขกเลิกโทษอาญา กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดฐานความผิด และบทลงโทษทางอาญา อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าการเข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายจะสัมพันธ์ต่อการมีความผิด ซึ่งอาจทำให้เจตนาธรรมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุผลสำเร็จได้ เนื่องจากมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นกลไกเสริมประชาธิปไตยทางผู้แทน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโทษอาญาที่รุนแรงตามมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จึงเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรืออาจขัดขวางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทั้งนี้ เมื่อมีกรณีการกระทำความผิดอันเป็นโทษอาญา กระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ สามารถที่จะกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมายปกติได้อยู่แล้ว และเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนาธรรมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสาม ความตอนท้าย บัญญัติว่า “...พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” จึงไม่มีความจำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีก (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556)

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นกลไกเสริมประชาธิปไตยทางผู้แทน ที่มุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 53 ก 20 มิถุนายน 2556
- กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 37 ก 1 เมษายน 2560
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2559,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 92 ก 24 ตุลาคม 2559
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง
2 กันยายน 2562
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง
29 สิงหาคม 2562
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พฤษภาคม 2562), *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(พิมพ์ครั้งที่ 1) 2549, *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง การเข้าชื่อ
เสนอกฎหมายโดยประชาชน*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา
วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 186 ง
25 กรกฎาคม 2562
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ตั้ง ณ วันที่
26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 299 ง
26 พฤศจิกายน 2561
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2553). *รายงานการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า,
กรุงเทพมหานคร.

- ปิยวรรณ บุญยั้ง. (2552). *ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย*,
(ค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย
ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎ
- วสิน แดงประดับ. (2559). *นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ: การเข้าถึงกฎหมายและการกิจ
ฎีกาในฐานะศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง*.
- บทความวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณา แต่งตั้งเป็นนักกฎหมายกฤษฎีกา ชั้นที่ 2 ฝ่ายข้อมูล
กฎหมาย กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 6 เมษายน
พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก 6 เมษายน 2561
- พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132
ตอนที่ 86 ก 8 กันยายน 2558
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก
2 ตุลาคม 2545
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 20 ก
25 มีนาคม 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 119 ก
17 ธันวาคม 2556
- พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 24 ก
29 มกราคม 2551
- พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก 31 พฤษภาคม 2562
- ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 122 ตอนพิเศษ 23 ง 15 มีนาคม 2548
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก
11 ตุลาคม 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก
24 สิงหาคม 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก
6 เมษายน 2560

รัฐสภาไทย. (2562). “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”.
ค้นคืน 30 กรกฎาคม 2562. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/
parliament_parcy/more_news.php?cid=3073](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073)

รัฐสภาไทย. (2562). “สรุปผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”.
ค้นคืน 7 ตุลาคม 2562. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/
parliament_parcy/ewt_news.php?nid=59488&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=59488&filename=index)

วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. (ค้นคว้าอิสระปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2548). *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2559). “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
ของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิสแนวทางการ
จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 3, 1 (มกราคม-
มิถุนายน 2559): 71-104

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา. กันยายน 2551

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย*,
(พิมพ์ครั้งที่ 17) กันยายน 2556

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*
มิถุนายน 2560

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2555). *เอกสารประกอบการพิจารณาคำขอสงวนความเห็น
และคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.*,
25 กันยายน 2555 กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3 สำนักกรรมการ 2
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2555). *เอกสารวิชาการ เรื่อง ผลการพิจารณาเจตนารมณ์ และข้อสังเกตร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.*,
1 พฤศจิกายน 2555 กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3
สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิงหาคม 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2551), *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. อ.พ. 2/2551*,
สมัยประชุมวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- Alexander J. Bott. (1990). *Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights*. New York: Greenwood Press.
- David Butler and Austin Ranney. (1994). *Referendum around the World*. Washington DC. American Enterprise Institute.
- David Butler and Austin Ranney. (1980). *Referendums*. Washington DC.: American Enterprise Institute.
- Jorn Ipsen. Staatsrecht I. (1996). Berlin : Luchterhand Verlag GmbH.
- Kris W. Kobach. (1993). *The Referendum and Direct Democracy in Switzerland*. Yale University Press.
- Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950-1992.
- Wolf Linder. Swiss. (1994). *Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*. London : ST. Martin' s Press.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายหมวดตรี ฉัตรชัย ก่อเกิด
วัน เดือน ปีเกิด	6 พฤษภาคม 2523
สถานที่เกิด	ตำบลท่าข้าม อำเภอรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - นิติศาสตรบัณฑิต (สาขานิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 - นักธรรมชั้นตรี พระปริยัติธรรมสนามหลวง (แผนกธรรม) สำนักเรียน คณะจังหวัดสระแก้ว 2550 - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ 2553 - ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556
เกียรติประวัติ	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2551 - ได้รับทุนการศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - ได้รับรางวัลบุคลากรผู้ยึดมั่นและปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - ได้รับพระราชทานยศกองอาสารักษาดินแดน ประจำปี 2560 เป็น “นายหมวดตรี” ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป - ได้รับเข็มอาสารักษาดินแดนสดุดี กองบัญชาการกองอาสารักษาดินแดน กระทรวงมหาดไทย ประจำปี พ.ศ. 2563
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เลขที่ 499 อาคารสุขประพฤติ ถนนประชาชื่น บางซื่อ กรุงเทพฯ
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการพิเศษ