

**การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

**Submission a Petition for Introducing the Law to the Constitution of
the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)**

จเร พันธุ์เปรื่อง

Charae Panpruang

อดีตนายกเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และอดีตที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

Former Secretary-General of Representatives and Former Advisor to the Prime Minister's Office

e-mail: charae2010@hotmail.com

Received: July 18, 2019

Revised: October 12, 2019

Accepted: October 16, 2019

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในขณะนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีวิธีการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ การประกาศและการร้องคัดค้าน ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปเพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสียใหม่ โดยกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ช่วยผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายในการร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางวิชาการ ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและตรวจสอบรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกำหนดให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เพื่อให้ตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมาย นั้น และกำหนดให้กรณีที่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับ สภาผู้แทนราษฎรต้องใช้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นหลักในการพิจารณา และกรณีที่มีผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับ รัฐสภาต้องใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่ม

เดิมที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของผู้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

คำสำคัญ: การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ABSTRACT

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) requires eligible voters of not less than ten thousand in number may entering their names for introduction a law and persons having the right to vote of not less than fifty thousand in number under the law on the public submission of a bill may entering their names for an amendment of the Constitution. But at this time, the rules and procedures for such submission of a bill shall be implemented in accordance with the Act on Submission a Petition for Introducing the Law, B.E. 2556 where described methods to promote and support for submission, inspection, announcement and objection inconsistent to the provisions of the public submission of a bill, that is not consistent with the current situation. Therefore, in order to exercise the right to submission a petition for Introducing the Law by voters subject to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), it is for promotion of direct political participation of the people. It is necessary to revise the law on submission a petition for introducing the law and prescribe that the Secretariat of the House of Representatives shall assist the initiator in proposing laws to draft laws, give an academic opinion, conduct consultation with stakeholders, analyze any impacts that may occur from the law thoroughly and systemically, and should also disclose the result of the consultation and analysis to the public in accordance with Section 77 of the Constitution. The Secretariat of the House of Representatives should be the center for collecting and inspecting the names who submit a petition to introduce a bill and also requires the King Prajadhipok's Institute to support the Secretary of the House of Representatives for initiative process. In addition, the rules of procedure of the House of Representatives and the rules of procedure of the Parliament need to be amend in order to stipulate that the representatives from the name for introduction a law shall be consisted of the *ad hoc* committee for the law consideration. Where there are several proposals of the same principle for introduction a laws or amendment of the Constitution, the House of Representatives or the National Assembly shall use the draft bill where the public has proposed as a basis for consideration due to the importance of exercising the right to directly public participation in politics.

Keywords: Submission a Petition for Introducing the Law (Initiative Process), Persons Having the Right to Vote (Eligible Voter)

บทนำ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แห่งรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และการตรวจสอบตามที่กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกำหนด ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนด้วย (มาตรา 133(3) และมาตรา 135) นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนยังมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ด้วย (มาตรา 256(1)) ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมาย การช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างกฎหมาย การชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน และการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

- (1) เพื่อศึกษากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของไทย
- (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (3) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และประหยัด และรัฐสภาสามารถพิจารณาว่ากฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดย

- (1) การวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งของไทยและของต่างประเทศ
- (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการสัมภาษณ์ผู้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการตรวจสอบเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย และนิติกรของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ช่วยยกร่างกฎหมายให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และนิติกรของสำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายและเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอและสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

(3) การวิเคราะห์ ในการวิจัยเอกสารจะทำให้รู้และเข้าใจกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระบวนการตรวจสอบเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา เป็นผลให้สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์ในเชิงคุณภาพได้ว่ามีปัญหาอย่างไรบ้าง และในแต่ละปัญหาจะมีแนวทางแก้ไขได้อย่างไรบ้าง นำปัญหาและแนวทางแก้ไขดังกล่าวมากำหนดเป็นประเด็นคำถามและแนวทางในการสัมภาษณ์เชิงลึก

(4) นำผลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์และประมวลสรุปผลเป็นข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยที่นำไปสู่ข้อเสนอนะในการปรับปรุงกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษวิจัย

1. ผลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ทำให้เข้าใจถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งของไทยและของต่างประเทศมากขึ้น ดังนี้

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงที่สำคัญประการหนึ่ง แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาที่เกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจากการใช้อำนาจทางการเมือง จนเกิดการเรียกร้องให้ประชาชนออกมามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ด้วยการเข้าร่วมชุมนุมเรียกร้องและขับไล่รัฐบาลทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองประเทศถึง 2 ครั้ง คือ เมื่อ 19 กันยายน 2549 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, 2549) และ เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ปัจจุบันแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะให้ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองโดยตรงหลายประการ แต่ก็ยังคงมีปัญหาที่เกิดจากแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ซึ่งเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมและเรียนรู้ซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง จนประชาชนมองการเมืองว่าเป็นเรื่องการแข่งขันอำนาจและผลประโยชน์ เป็นเรื่องสกปรกที่ไม่อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย (ถวิลวดี บุรีกุล , 2552.)

รวมไปถึงการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย เพราะการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน รวมถึงกระบวนการของรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ (นิตินันท์ ศรีเมฆ , 2560.) ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนทั่วไปยากที่จะเข้าใจได้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอของรัฐสภา ให้เป็นการอำนวยความสะดวกและเอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และสามารถให้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างอื่นได้ด้วย ความมั่นใจและมีเหตุผล

2) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกับการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า

(1) ประเทศสมาพันธรัฐสวิส สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอิตาลี และประเทศไทย ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional) และกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ(Act)

(2) สมาพันธรัฐสวิส ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและ

ระดับรัฐธรรมนูญของรัฐสมาพันธรัฐสวิส และของมลรัฐ (Federal Council, 1999)

(3) สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและระดับรัฐบัญญัติของมลรัฐ เท่านั้น (วนิดา แสงสารพันธ์, 2543.)

(4) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิส ให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง กล่าวคือให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา และเมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเสร็จต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติตัดสินใจขั้นต้นจนสุดท้ายว่าจะให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2559)

(5) สำหรับสาธารณรัฐอิตาลี โดยปกติให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้ แต่รัฐสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 คน จากสภาคว่ำไม่น้อยกว่า 5 แคว้น รัฐสภาต้องนำร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอไปทำการออกเสียงประชามติด้วย (Carlo Casonato and Jens Woelk, 2008)

2. ข้อค้นพบ

2.1 ตามวัตถุประสงค์ ข้อ1. จากการศึกษาวิจัยพบว่า

การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลัก

เกณฑ์ วิธีการ และการตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นดังนี้

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยแท้ ซึ่งผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิเข้าไปนำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายและได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายนั้นตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนดเท่านั้น หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป แต่ถ้ารัฐสภาเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีลักษณะและวิธีการที่ใกล้เคียงกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสาธารณรัฐอิตาลี

2) การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องกระทำ ดังนี้

(1) กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ 2 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 (3) และ

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ทั้งยังมีบทบัญญัติมาตรา 77 กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วยการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเสนอนะต่อประเด็นการรับฟังความคิดเห็นในหลักการของร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา รวมทั้งกำหนดให้กรรมาธิการผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ ต้องแต่งตั้งผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมดตามมาตรา 128 วรรคสอง

ส่วนการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอได้ โดยต้องมีสาระที่ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 255 และมาตรา 256

ส่วนวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนด โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็น “ผู้ริเริ่ม” ยื่นความประสงค์ต่อประธาน รัฐสภาพร้อมร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณابันท์ที่หลักการและเหตุผลประกอบการเสนอการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ริเริ่มอาจร้องขอให้สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยยกร่างร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมบันทึกหลักการแห่งร่างกฎหมาย บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องของ เอกสารวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 77

กรณีประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้ว เห็นว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้สำเนาร่างกฎหมายนั้นให้ผู้ริเริ่มนำไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงลายมือชื่อเข้าร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อไป

เมื่อผู้ริเริ่มได้ทำการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ไม่น้อยกว่า 10,000 คน หรือ 50,000 คนแล้ว สามารถยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา พร้อมด้วยสำเนาร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการ และบันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน หรือ 50,000 คน แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนฯ และบัญชีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกิน 60 คน

การตรวจสอบเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการคัดค้านรายชื่อ เป็นไปตาม

ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนด

กรณีมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่น้อยกว่า 10,000 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้ามีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่น้อยกว่า 50,000 คน ประธานรัฐสภาต้องบรรจุญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต่อไป

(2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองก่อน) และถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย(ข้อ 110) และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

เป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรกระทำเป็นสามวาระตามลำดับ คือ วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาในวาระที่สอง แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหลายฉบับ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง (ข้อ 114)

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ (ข้อ 116) ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรต้องตั้งผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด (ข้อ 119) เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

วาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย ถ้ามีสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภามีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

ผลการพิจารณาของวุฒิสภา ย่อมปรากฏผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

กรณีที่ 1 วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

กรณีที่ 2 วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติด่วนยื่นร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

กรณีที่ 3 วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเป็นอย่างอื่น ต้องตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราช

บัญญัตินั้น แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการกิจการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

3) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 255 และมาตรา 256 และต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 12) กล่าวคือต้องมีคณะบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็น “ผู้ริเริ่ม” ยื่นความประสงค์ต่อประธานรัฐสภาพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งต้องมีหลักการแห่งร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดโดยชัดเจน แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และเอกสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ซึ่งผู้ริเริ่มอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยจัดทำก็ได้ และเมื่อผ่านกระบวนการตรวจสอบอย่างถูกต้องแล้ว ประธานรัฐสภาต้องนำญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ(ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม) ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256

2.2 ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2.พบว่า

มีปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังนี้

1) ในอดีต การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิสระในการรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยไม่ต้องแจ้งหน่วยงานใดก่อน และไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่สนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายล่าช้า สิ้นเปลือง และขาดประสิทธิภาพ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และทำให้เกิดการเสียเปล่าได้ในกรณีไม่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถให้บริการกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทุกขั้นตอน โดยผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ไม่ได้แสดงบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดแจ้ง

3) ร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้น มักมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้ในระหว่างที่มีการรวบรวมรายชื่ออยู่นั้น คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งตัดหน้าเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำลังจะเสนอ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ทัน

2.3 ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3. ได้

แนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย และรัฐสภาสามารถพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดย

1) วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้

(1) ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานสนับสนุน

(2) เพื่อแก้ปัญหากรณีคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติเสียก่อนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะรวบรวมรายชื่อได้ครบจำนวน จำเป็นต้องย่นระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้เร็วขึ้น และหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทัน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบ เพื่อจะได้ยุติการรวบรวมรายชื่อ แล้วเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อสภาและคณะกรรมาธิการแทน

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสมควรพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถส่งตัวแทนเป็นกรรมาธิการได้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และกรณีที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา การตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่สภาควรตั้งกรรมาธิการร่วมกันจากผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย

(4) กรณีคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้ว สมควรกำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้การพิจารณาในวาระที่สองต้องใช้ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเป็นหลักในการพิจารณา

(5) เมื่อสภาผู้แทนราษฎร สิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี ชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งควรวางแนวทางในการ ยืนยันให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป เพราะว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่สมควร ต้องตกไป

2) กำหนดแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

(1) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ

- บุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้ริเริ่มการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- กฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอได้ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- เอกสารประกอบการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ร่างกฎหมาย บันทึกหลักการแห่งร่างกฎหมาย บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

- วิธีการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มี 2 วิธี คือ ผู้ริเริ่มจำนวน 20 คน เข้าชื่อขอรับการช่วยเหลือในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งระบบ หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คน พร้อมจัดทำ

ร่างกฎหมายได้เรียบร้อย หรือได้แต่งตั้งตัวแทนให้มาดำเนินการขอความช่วยเหลือในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์

- หน่วยงานช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันพระปกเกล้า

- หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างกฎหมาย การตรวจสอบเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

- บทกำหนดโทษ อาจมีความผิดเกิดขึ้นในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ การกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับรวมกันในวาระที่หนึ่ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแล้ว ควรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องใช้ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในประเด็นอื่นๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภาในแนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาต้องเป็นไปตามที่มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สามารถนำผลการวิจัยไปปฏิบัติได้จริง ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันพระปกเกล้า ควรแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. รวมทั้ง บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 77 ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้น เมื่อเสร็จแล้ว

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรเป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐสภาในนามของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 133(1) พร้อมทั้งการเตรียมประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมสภา

(2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรจัดให้มีการสัมมนาร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเมื่อมีการเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

Reference

Carlo Casonato and Jens Woelk. (2008) *The Constitution of the Italian Republic*, Faculty of Law Department of Legal Sciences University of Trento, Retrieved February 15, 2019, from <http://www.jus.unitn.it/dsg/pubblicazioni/costituzione/costituzione%20genn2008eng.pdf>

Federal Council. (2018). *Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999*. Retrieved February 15, 2019, from <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>,.

Nitinun Sriramaek. (2017) *Direct Political Participation of the People: A Study of the Problems of Legal Proposal by the People*, office of Legal Reform.

Secretariat of the House of Representatives Committee to study the guidelines for the amendment of the constitution.(2006) **Guidelines for the Amendment of the Constitution, Legal Nomination by the People**, Bangkok: Office of the Secretariat of the House of Representatives.

Sittikorn Saksang. (2016) a study of granting citizens'rights to propose legislation of the Federation Republic of Germany, United States of America, Swiss Guidelines for the Future of the New Constitution, **Surat Thani Rajabhat Journal**, 3 (1) 71-104.

Talawadee Barikul.(2009). **Public Participation Dynamics: From the Past to the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007**. 1st edition. Bangkok: A.P. Design and Printing Company Limited,.

Wanida Saengsanphan.(2000) **Legal proposal by the people**. Master of Laws Thesis Thammasat University.