

บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔

ความเป็นมา

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. มีหลักการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ โดยบรรจุนโยบายการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ซึ่งในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๔๙ คน เพื่อพิจารณา จากนั้นในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สาระสำคัญมีดังนี้

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔ หน้า ๗

วันเริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป

ผู้รักษาการ ประธานรัฐสภา

เหตุผลในการประกาศใช้

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังขาดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ (๓) มาตรา ๒๕๖ (๑) และมาตรา ๒๕๘ ค. (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๑๙ มาตรา สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ (มาตรา ๓)
- กำหนดนิยามคำว่า “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๔)
- กำหนดให้ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖ แล้วแต่กรณี และมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (มาตรา ๕)

๔. กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำได้เฉพาะที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องประกอบด้วย เอกสารดังต่อไปนี้ (๑) ร่างพระราชบัญญัติ (๒) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (๓) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (๔) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา ๖)

๕. กำหนดให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสารตามมาตรา ๖ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองก็ได้ หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนจะเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งเอกสารตามวรรคหนึ่งให้แก่ผู้ร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ระยะเวลาดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขยายให้เป็นกรณีไปก็ได้ แต่เมื่อรวมระยะเวลาที่ขยายแล้ว ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน (มาตรา ๗)

๖. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด รวมกันได้ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและประสงค์จะเป็นผู้เชิญชวนให้เสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารตามมาตรา ๖ พร้อมทั้งเอกสารที่แสดงรายชื่อของบุคคลดังกล่าว เลขประจำตัวประชาชนของแต่ละคน พร้อมลงลายมือชื่อผู้เสนอทุกคน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา (มาตรา ๘)

๖.๑ ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ให้แจ้งเป็นหนังสือให้บุคคลผู้มีสิทธิที่เข้าชื่อร่วมกันดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาไม่เป็นที่กำหนดให้แจ้งให้ทราบเป็นหนังสือพร้อมทั้งส่งเรื่องคืนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับเอกสารครบถ้วน

๖.๒ ในกรณีที่รับแจ้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการต่อไปได้ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร่วมกัน เป็นผู้เชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องดำเนินการให้ผู้ซึ่งร่วมเข้าชื่อนั้นสามารถเข้าถึงเอกสารได้ด้วย การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้เชิญชวนอาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ตามความประสงค์ โดยต้องเผยแพร่การเชิญชวนให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติครบหนึ่งหมื่นคนแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนซึ่งเป็นผู้ร้องขอทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๑ ทั้งนี้ ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

๖.๓ ในการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจร้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้วยก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา

๗. ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ (มาตรา ๙)

๘. ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคหก ถ้าพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอยังมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เชิญชวนซึ่งเป็นผู้ร้องขอทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบตามจำนวนดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังได้ผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนซึ่งเป็นผู้ร้องขอทราบ และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป (มาตรา ๑๐)

๙. เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้เชิญชวนอย่างน้อยหนึ่งคนทำหนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสาร หลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติและรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคนที่ให้เป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการให้กระทำได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกหนังสือรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของการเข้าชื่อแทนหลักฐานดังกล่าว (มาตรา ๑๑)

๑๐. เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่ามีหลักการและเอกสารหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีหลักการหรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดต่อไป ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนและเมื่อดำเนินการตรวจสอบแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๒)

๑๐.๑ การตรวจสอบให้เป็นไปตามวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา ถ้าผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด

๑๐.๒ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการและส่งเรื่องคืนให้ผู้เชิญชวนในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

๑๐.๓ ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีปลอมลายมือชื่อ เมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้ว ยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปได้ ในกรณีที่ผู้ร่วมเข้าชื่อถอนการเข้าชื่อหรือตายภายหลังจากที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

๑๑. ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามทีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้น

อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา ๑๓)

๑๒. บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป มิได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๔)

๑๓. การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำมิได้ (มาตรา ๑๕)

๑๔. ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคสอง มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยอนุโลม เว้นแต่ (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอตามมาตรา ๗ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา และหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภา (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๐ ยังมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน (๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับรายชื่อของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้เสนอได้ไม่เกินสิบคน (มาตรา ๑๖)

๑๕. ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง (มาตรา ๑๗)

๑๖. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๑๘)

วนิดา อินทรอำนวย / จัดทำ