



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จัดทำโดย นายวราสิทธิ์ กาญจนสูตร
รหัส 89009

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2562
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จัดทำโดย นายวรสิทธิ์ กาญจนสูตร
รหัส 89009

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2562

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระวัฒน์ ปันนิตามัย)

ลงชื่อ
(นางระรินทิพย์ ศิโรรัตน์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานเรื่อง “การสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และบทบัญญัติมาตรา 256 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกรับรองไว้ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมา เมื่อมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง จากกรณีที่มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งฉบับ จึงส่งผลให้ในขณะนี้ไม่มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชน และก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังที่เห็นได้จากกรณีร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบันได้รับการพิจารณาและให้ประกาศใช้บังคับเพียง 10 ฉบับ จากทั้งหมด 84 ฉบับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน แต่ไม่ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ประกอบกับนโยบายและเป้าหมายการให้บริการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีส่วนใดที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย การที่รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มศักยภาพหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำกฎหมายให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนและประชาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่จะเปิดกว้างขึ้น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานกลางในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายจึงสมควรจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย และพัฒนาองค์กรให้แสดงบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน เพื่อให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีกระบวนการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายที่มีคุณภาพและมาตรฐาน เช่นเดียวกับร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย การวิจัยและพัฒนา กฎหมาย และมีความพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนาให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ประสบความสำเร็จ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาเอกสารนี้ ขอขอบคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาการทำรายงานฉบับนี้ โดยท่านได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำและเสนอรายงาน และขอขอบคุณท่านอาจารย์ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ ที่ได้กรุณาเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอรายงานในครั้งนี้ พร้อมทั้งได้ให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงาน ทำให้สามารถนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำรายงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสืบต่อไป

ขอขอบคุณสำนักงาน ก.พ. ที่จัดหลักสูตรการฝึกอบรมที่มีคุณค่านี้ขึ้น และให้โอกาสเข้ารับการอบรมในการเพิ่มพูนความรู้และทักษะด้านการบริหารระดับสูง ทำให้สามารถนำความรู้ที่ได้รับตลอดการฝึกอบรมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรต่อไป

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นเป้าหมาย	6
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	10
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	11
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	11
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	18
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	31
3. แผนพัฒนาตนเอง	32
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	32
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	33
บรรณานุกรม	41
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	42

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคล ไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

“การสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนา ที่เลือกศึกษา

“เครือข่ายการร่างกฎหมาย” อาจเป็นถ้อยคำที่ยังไม่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่หากจะกล่าวเฉพาะคำว่า “เครือข่าย” (Network) ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกลุ่มบุคคลหรือองค์กรหรือการปฏิบัติงานที่มีลักษณะติดต่อประสานกันเป็นโยงใยอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น เครือข่ายโทรคมนาคม เครือข่ายวิทยุชุมชน เครือข่ายนักวิจัย เครือข่ายแรงงาน เครือข่ายผู้บริโภค เครือข่ายหลักประกันสุขภาพ เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้ อาจถูกเรียกขานตามลักษณะของการปฏิบัติงาน หรือมีการจัดตั้งในลักษณะของการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการติดต่อ ส่งเสริม และสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ตามที่มีการรวมกลุ่มกัน หรือบางเครือข่ายมีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมหรือมูลนิธิเพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่น สมาคมพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชน สมาคมเครือข่ายวิทยุเพื่อความมั่นคง สมาคมเครือข่ายสร้างบ้านแปงเมืองพะเยา สมาคมเครือข่ายจดเหล่าและลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ มูลนิธิภาคีเครือข่ายธรรมาภิบาล มูลนิธิเครือข่ายพัฒนาบ้านเด็ก มูลนิธิเครือข่ายผู้ติดเชื้อ เอชไอวี/เอดส์ ประเทศไทย มูลนิธิเครือข่ายศาสนาเพื่อสังคม มูลนิธิเครือข่ายพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแห่งเอเชีย มูลนิธิเครือข่ายวัฒนธรรม มูลนิธิเครือข่ายพยาบาลชุมชน เป็นต้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายต่าง ๆ มีปัจจัยสำคัญเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิและเสรีภาพ ได้รับความคุ้มครองหรือได้รับบริการในเรื่องต่าง ๆ จากรัฐ และการใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ที่ผ่านมามีกลุ่มบุคคลหรือองค์กรเครือข่ายที่มีลักษณะเป็น “เครือข่ายการร่างกฎหมาย” (Law Drafting Network) เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยุติบทบาทในการพิจารณากฎหมาย เรียกร้องให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และสิทธิทางการเมือง รวมทั้ง กรณีที่มีเครือข่ายภาคประชาชนบางส่วนเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสภากงินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.

ข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 และส่งผลกระทบต่อสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ถึงแม้ว่าจะไม่มีกรณียกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่โดยผลจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่กำหนดผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้เพียง 3 กลุ่ม คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ และกรณีเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากสิทธิดังกล่าวไม่ได้ถูกรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และทำให้

ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนที่ค้างการพิจารณาอยู่ก่อนหรือที่อยู่ระหว่างดำเนินการจำนวนหลายฉบับไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 71/2559ฯ ยกเว้นหมวด 3 สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายอื่นใดบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และต่อมา มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2561ฯ ให้ยกเลิกหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 โดยผลของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสิ้นผลไปทั้งฉบับ และส่งผลให้ในขณะนี้ไม่มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้ผู้ริเริ่มสามารถขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ช่วยดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานรัฐสภา

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ และมีบทบัญญัติรับรองสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 133 (3) และตามมาตรา 256 โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อกฎหมาย พ.ศ. 2556 แต่จะต้องดำเนินการยื่นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากบทเฉพาะกาลมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้โดยสรุปว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ และในระหว่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ให้อำนาจของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายเป็นอำนาจของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) **การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ** โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “ผู้ริเริ่ม” จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งผู้ริเริ่มจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 95 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกันด้วย ในการนี้ ผู้ริเริ่มสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่ จะแจ้งต่อประธานรัฐสภาก็ได้

(2) **การตรวจสอบหลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ** ประธานรัฐสภาจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักการและสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจะแจ้งให้ผู้ริเริ่มทราบเป็นหนังสือพร้อมทั้งส่งเรื่องคืน หรือ

ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปหากร่างพระราชบัญญัติมีหลักการและมีสาระสำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(3) การชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการตรวจสอบแล้วว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 95 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยร่วมลงลายมือชื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(4) การยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา เมื่อผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประธานรัฐสภาจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประธานรัฐสภาจะประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป และในกรณีที่ประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วเห็นว่ามียกข้อสงสัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

(6) การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปเพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้มีรายชื่อเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วย มีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ขีดฆ่ารายชื่อตัวเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีที่รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบหนึ่งหมื่นคน ผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายยังมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนให้ประธานรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

(7) การดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวข้องการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม และส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย

(2) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ

(3) ประสานงานด้านการนิติบัญญัติ โดยการตรวจสอบดูแลงานกฎหมายของประเทศ และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลืองานด้านกฎหมายในชั้นรัฐสภา

(4) จัดทำคำแปลกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน และให้คำปรึกษา หรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(5) วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศและของสังคม แล้วทำการศึกษาวินิจฉัยเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม

(6) พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(7) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน

(8) ดำเนินการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อให้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำร่างกฎหมาย วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศและของสังคม แล้วทำการศึกษาวินิจฉัยเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม และทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน เมื่อพิจารณาประกอบกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มุ่งดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศและได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย มีพันธกิจในการจัดทำกฎหมายที่มีคุณภาพ จัดทำกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพของประเทศให้ทันสมัย โดยมีเป้าหมายการให้บริการให้มีกลไกเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำกฎหมายและปฏิรูปการจัดทำกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังขาดความเชื่อมโยงกับภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย และพัฒนาองค์กรให้แสดงบทบาทหน้าในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนต่อไป

2.1.2 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ และต่อมามีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติรวม 2 ฉบับ ยกเลิกพระราชบัญญัติปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ทั้งฉบับ จึงทำให้ไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติรับรองให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ริเริ่มจะร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาต่อไปนั้น ปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ริเริ่มส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะการพิจารณาว่าหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะเป็นองค์กรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย การวิจัย และพัฒนากฎหมาย จึงมีความพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนาให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีความถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

2.1.3 สภาพปัญหาที่ผ่านมา แนวโน้มของปัญหาในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้น

2.1.3.1 สภาพปัญหาที่ผ่านมา

นับตั้งแต่สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งกระบวนกรจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขณะนั้นไม่ได้กำหนดรายละเอียดการช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการดำเนินการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกไป มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด จำนวน 16 ฉบับ และมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวคือร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ

- (1) จำหน่ายเรื่องเนื่องจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน จำนวน 7 ฉบับ
- (2) ตกไปตามมาตรา 178 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 2 ฉบับ
- (3) หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 1 ฉบับ
- (4) สิ้นสุดไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 5 ฉบับ

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และในระหว่างนั้นมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ขึ้นมาใหม่ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีความสอดคล้องกัน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดการช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้โดยกำหนดให้มี “ผู้ริเริ่ม” และในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาที่ในการดำเนินการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไป มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด จำนวน 51 ฉบับ และปรากฏว่ามีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวน 8 ฉบับ คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่..) พ.ศ.
- (2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

- (3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- (4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

- (5) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ.
- (6) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ.
- (7) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
- (8) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

อย่างไรก็ตาม มีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลาย

ประการ กล่าวคือ

- (1) รัฐสภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ
- (2) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ
- (3) นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง จำนวน 4 ฉบับ
- (4) ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง จำนวน 7 ฉบับ
- (5) สิ้นสุดไปเนื่องจากมีการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะกรรมการ

ความสงบแห่งชาติ จำนวน 30 ฉบับ

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามคำสั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ 162/2560 เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ข้อมูล ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2562) มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด จำนวน 17 ฉบับ และปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการลงมติวาระที่ 3 และเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน

1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการ และอยู่ระหว่างการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ

- (1) นายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้นำรับรอง จำนวน 1 ฉบับ
- (2) เสนอกรรมาธิการกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา จำนวน 2 ฉบับ
- (3) ส่งนายกรัฐมนตรียังพิจารณาให้นำรับรอง จำนวน 1 ฉบับ
- (4) แจ้งให้ผู้ริเริ่มจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 4 ฉบับ
- (5) นายกรัฐมนตรีแจ้งว่าส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา จำนวน 2 ฉบับ

พิจารณา จำนวน 2 ฉบับ

- (6) เสนอประธานวิญญูร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จำนวน 4 ฉบับ
- (7) อยู่ระหว่างดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 2 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้ริเริ่มยื่นความประสงค์ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียง 5 ฉบับ

2.1.3.2 แนวโน้มของปัญหาในอนาคต

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอนาคตขณะที่ไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฎหมายเป็นผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีอำนาจเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายเพื่อจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมาย เนื่องจากสภาพปัญหาที่ผ่านมาที่มีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลายประการที่มีความซ้ำซ้อนและยังคงเป็นสภาพปัญหาเดิมๆ เช่น

- (1) กรณีนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้นำรับรอง
- (2) กรณีรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีรับหลักการ
- (3) กรณีประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเนื่องจากหลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือ

หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- (4) กรณีประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ

เงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- (5) กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

2.1.3.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้น

จากสภาพปัญหาที่ผ่านมาและแนวโน้มของปัญหาในอนาคตหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนาให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจส่งผลกระทบดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายของประเทศไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าในการสร้างเครือข่ายกฎหมายภาคประชาชน

(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สามารถจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(3) การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(4) การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

2.1.4 ประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ และนิยามศัพท์เฉพาะ

2.1.4.1 ประเด็นปัญหา

(1) เหตุใดเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนจึงมีความสำคัญ

(2) ทำไมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องแสดงบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

2.1.4.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดของเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

(2) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัด และกำหนดแนวทางการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

(3) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

2.1.4.3 นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา

(1) เครือข่าย หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือองค์กรหรือการปฏิบัติงานที่มีลักษณะติดต่อประสานกันเป็นโยงใยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์ในการติดต่อ ส่งเสริม และสนับสนุนซึ่งกันและกัน

(2) เครือข่ายการร่างกฎหมาย หมายถึง เครือข่ายที่มีการจัดตั้งขึ้นในลักษณะของการรวมตัวของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการเสนอร่างกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการและแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบ หรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องการพัฒนาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดของเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน รวมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดเพื่อกำหนดแนวทางการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนในประเด็นข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง หลักการแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายโดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 64 บัญญัติให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันรวมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

มาตรา 133 (3) บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา 256 (1) บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา 258 ค. (1) บัญญัติให้รัฐดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายโดยมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77

มาตรา 258 ค. (4) บัญญัติให้รัฐจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

มาตรา 6 วรคสอง บัญญัติว่าในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกเว้นพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

(3) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551

มาตรา 6 (4) (ง) บัญญัติว่าให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(4) พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 (ยกเลิกแล้ว)

มาตรา 19 (6) บัญญัติว่าให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(5) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 7 บัญญัติว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 62 (2) บัญญัติว่าให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

2.2.1.2 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวมตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส มีประเด็นยุทธศาสตร์กำหนดให้ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง และมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีการจัดทำแผนแม่บทประเด็นการพัฒนาการบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐที่มุ่งพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการบริการภาครัฐ ประกอบด้วย 5 แผนย่อย คือ (1) การพัฒนาบริการประชาชน (2) การบูรณาการเชื่อมโยงภาครัฐและการบริหารจัดการการเงินการคลัง (3) การปรับสมดุลภาครัฐ (4) การพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ และ (5) การสร้างและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

1. หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
2. หลักประสิทธิผล (Effectiveness)
3. หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money)
4. หลักความเสมอภาค (Equity)
5. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
6. หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability)
7. หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)
8. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
9. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
10. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

ซึ่งสามารถสรุปออกมาได้ 4 หลักการสำคัญ 10 หลักการย่อย คือ

(1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(1.1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

(1.2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็น

ระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(1.3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

(2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(2.1) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2.2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

(2.3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(2.4) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

(3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(3.1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(3.2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

(4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

(4.1) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตาม ความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I- Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A- Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M- Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R- Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E- Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A- Accountability ตรวจสอบได้

D- Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y- Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์



การจัดการคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management)

กรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ของ Mark H. Moore ซึ่งมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐของสหรัฐอเมริกา โดยเสนอให้องค์กรภาครัฐตระหนักถึงสถานะแวดล้อมภายนอกมากยิ่งขึ้นกว่ามุ่งสนองต่อการเมืองเท่านั้น เพราะปัจจัยภายนอกก่อให้เกิดโอกาสและอุปสรรคในการจัดการงานสาธารณะทั้งหลาย องค์กรภาครัฐจึงต้องกำหนดกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานที่วัดผลเป็นคุณค่าสาธารณะได้ โดยจัดการทรัพยากรและกิจการภาครัฐไปในทางที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานะแวดล้อมนอกดังกล่าว การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงต้องมีความเชื่อมโยงกับการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Creating Public Value) เพื่อให้การดำเนินงานนั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ภายใต้สามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ (Strategic Triangle) 3 ประการ คือ

(1) เป้าหมายหลักขององค์การที่มีคุณค่าสำคัญต่อสาธารณชน (Public Value) องค์กรภาครัฐต้องผลิตสิ่งที่มีคุณค่าอย่างยั่งยืนต่อผู้กำกับดูแล ประชาชนผู้รับบริการ และผู้ที่พึงได้ประโยชน์โดยใช้งบประมาณต่ำที่สุดและด้วยอำนาจน้อยที่สุด

(2) บัญชีรายชื่อแหล่งที่มาซึ่งการสนับสนุนและความชอบด้วยกฎหมายจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมอย่างยั่งยืน (Legitimacy and Support) เพราะกลยุทธ์ต้องได้รับแรงหนุนตามกฎหมายและทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณและอำนาจที่จะดำเนินงานจากผู้กำกับดูแลเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักต่อไปได้ราบรื่น

(3) การจัดระบบการทำงานและแนวทางปฏิบัติงาน (Operational Capacity) ขององค์กรภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายครอบคลุมการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งหลายที่อยู่ในอำนาจจัดการขององค์กร

2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อเสนอ

การวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ยึดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมุ่งนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และหลักการจัดการคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management) เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องจากข้อมูลข่าวสาร จากรายงานผลการดำเนินงาน และจากผลการจัดทำ การยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย โดยประมวลสรุปผลการศึกษาตามกรอบประเด็นปัญหาในการศึกษา 2 ประเด็นหลัก มีรายละเอียดผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ประเด็นปัญหาในการศึกษาที่ 1 เหตุใดเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนจึงมีความสำคัญ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อกฎหมาย ซึ่งถูกรับรองไว้ตั้งแต่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 โดยศึกษาจากข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จากผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

จำนวน 84 ฉบับ มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจำนวน 9 ฉบับ อยู่ระหว่างดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 1 ฉบับ จึงเห็นได้ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 74 ฉบับ ที่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้หรืออยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการที่มีข้อขัดข้องหรือมีความล่าช้าอันเกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้อำนาจรับรอง กรณีรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการ กรณีประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเนื่องจากหลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องเนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน

เมื่อวิเคราะห์เหตุปัจจัยแห่งปัญหาในภาพรวมทั้งหมดพบว่า มีทั้งเหตุปัจจัยที่เกิดจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หลักการและสาระสำคัญไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถจำแนกโดยสรุป ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการตรวจสอบจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วปรากฏว่า มีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมไม่ครบ 1 หมื่นคน หรือ 5 หมื่นคน เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) เมื่อมีการตรวจสอบตามขั้นตอนแล้ว ปรากฏว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประธานรัฐสภาจึงสั่งจำหน่ายเรื่อง

(3) หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการ

(4) หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน หรือมีหลักการทำนองเดียวกับร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐสภาได้รับหลักการและตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแล้วนายกรัฐมนตรีจึงไม่ให้การรับรอง

นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่ดำเนินการในลักษณะเครือข่ายการร่างกฎหมาย โดยมีการจัดตั้งขึ้นในลักษณะของการรวมตัวของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการเสนอร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือเสนอแนะและให้ความเห็นในประเด็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งล้วนแต่เป็นเหตุปัจจัยแห่งปัญหาที่ทำให้การเสนอร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อขัดข้อง ดังกรณีตัวอย่าง

(1) รายงานข่าวที่เผยแพร่โดย iLaw เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2556 หัวข้อเรื่อง **“16 ปี การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่ได้ผล”** มีรายละเอียดโดยสรุปว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดงานเสวนาหัวข้อ บทเรียน 16 ปี สิทธิประชาธิปไตยทางตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ณ ห้องแอลที 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่มีประสบการณ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายหลายฉบับมาเล่าประสบการณ์

ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ครบหมื่นชื่อแต่รัฐสภาโหวตไม่รับหลักการ

วิไลวรรณ แซ่เตีย ผู้ผลักดันร่างกฎหมายประกันสังคม กล่าวว่า กฎหมายประกันสังคมเริ่มใช้เมื่อปี 2533 ซึ่งยังมีปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของขบวนการแรงงาน และมีข้อจำกัดเรื่องสิทธิประโยชน์อย่างมาก ปัญหาต่างๆ ในกฎหมายนำมาสู่การยกร่างกฎหมายภาคประชาชน ซึ่งต้องการแก้ไขกฎหมายให้ขยายสิทธิไปยังประชาชนมากขึ้น และเห็นว่าบอร์ดประกันสังคมควรมาจากการเลือกตั้ง

ขบวนการแรงงานเริ่มปรึกษาหารือเพื่อเสนอแก้ไขร่างฯ ตั้งแต่ปี 2552 แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการเสนอกฎหมายภาคประชาชนว่า จะต้องมีการร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือภาคการเมืองเข้ามาประกบด้วยจึงจะได้เริ่มพิจารณา โดยที่ผ่านมา ร่างกฎหมายทั้งฉบับประชาชนและฉบับรัฐบาลก็จะถูกพิจารณาคบคู่กันไป แต่ปรากฏว่าในช่วงการพิจารณา มีการตั้งประเด็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับหลักการไม่เหมือนกัน จึงไม่เห็นด้วยที่จะต้องรับหลักการทุกร่างพร้อมกัน ท้ายที่สุดประธานก็ถามมติในที่ประชุมว่า จะใช้วิธีรับหลักการรวมทุกฉบับ หรือแยกทีละฉบับ ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่เคยเกิดกับร่างกฎหมายฉบับอื่น ผลออกมาว่าจะพิจารณาแยกทีละฉบับ ท้ายที่สุด ร่างของภาคประชาชนเป็นร่างที่ **ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลโหวตไม่รับหลักการ** ทำให้ร่างกฎหมายประกันสังคมของภาคประชาชนถูกตัดออกตั้งแต่วาระแรก ซึ่งธรรมเนียมปกติที่ผ่านมาจะต้องรับร่างทุกฉบับแล้วไปพิจารณาคบคู่กัน

(2) รายงานข่าวที่เผยแพร่โดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (EnLaw) เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2558 หัวข้อเรื่อง **“38 องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนยื่นหนังสือขอให้ สนช. ยุติการพิจารณาร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ”** มีรายละเอียดโดยสรุปว่า ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 และได้ตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวภายใน 30 วันนั้น องค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมได้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กระบวนการออกกฎหมายฉบับนี้เป็นภาระเร่งรัดเสนอกฎหมายของหน่วยงานราชการโดยไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงใน กระบวนการออกกฎหมายอีกทั้งปัจจุบันอยู่ระหว่างการปฏิรูปและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น การพิจารณาออกกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนควรที่จะรอให้มีรัฐธรรมนูญและมีรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเสียก่อน รวมถึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแล้ว พบว่ามีลักษณะในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมากกว่าการส่งเสริมสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักการประชาธิปไตย องค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายประชาชนจึงไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายดังกล่าว และขอเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยุติการดำเนินการผ่านร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

(3) รายงานข่าวที่เผยแพร่โดยทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2562 หัวข้อเรื่อง “เครือข่ายประชาชนยื่น สนช. 4 ข้อเสนอ แก่ ร่าง กม.หวย” มีรายละเอียดโดยสรุปว่า เมื่อวันที่ 10 ม.ค. ที่รัฐสภา เครือข่ายภาคประชาชน ประกอบด้วย เครือข่ายประชาชนปฏิรูป สลากเครือข่ายคนรุ่นใหม่ไม่พนัน เครือข่ายธรรมรงค์หยุดพนัน ยื่นหนังสือต่อรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเสนอความเห็นให้ปรับปรุงต่อพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้สื่อข่าวรายงานถึงข้อเสนอของเครือข่ายภาคประชาชน คือ ต้องการสร้างความถ่วงดุลในการพิจารณารายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากฯ ผ่านรูปแบบเดิม คือให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาถ่วงดุล แทนการให้อำนาจตามร่างกฎหมายใหม่ที่กำหนดให้บอร์ดสำนักงานสลากฯ เป็นผู้พิจารณารวมถึงกำหนดการออกสลากรูปแบบใหม่ได้ในอนาคต อีกทั้งในกรณีพิจารณาออกสลากรูปแบบใหม่ เสนอให้เปิดช่องให้เฉพาะการศึกษาและพิจารณารวมถึงรับฟังความเห็น แทนการให้สิทธิพิจารณาออกสลากรูปแบบใหม่ได้ ในขณะที่รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติกล่าวว่า ตนจะรับเนื้อหาจากภาคประชาชนให้ที่ประชุมได้พิจารณา และยอมรับว่ามีข้อกังวลในหลายประเด็น โดยเฉพาะการเปิดช่องให้ออกสลากกินแบ่งพิเศษรูปแบบออนไลน์ ทั้งนี้ในชั้นกรรมาธิการฯ จะพิจารณาให้รอบคอบ และอาจเชิญตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนมาให้ความเห็นเพิ่มเติมด้วย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการใช้สิทธิของเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนที่ผ่านมาจึงมีความสำคัญและสมควรคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคประชาชน

2.2.2.2 ประเด็นปัญหาในการศึกษาที่ 2 ทำไมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องแสดงบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดหลักการไว้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (รวมทั้งพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิก) และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จากผลการศึกษาพบว่า

คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้เป็นสิทธิของฝ่ายบริหารมีสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ

(1) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ จัดทำสรุปสาระสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว

(2) กรณีการเสนอให้มีพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว หน่วยงานของรัฐจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ให้มีโดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นพระราชบัญญัติก็ได้

(3) กรณีที่มีได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติให้จัดทำเปรียบเทียบหลักการและสาระสำคัญที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่กับหลักการและสาระสำคัญที่เสนอใหม่

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย

(5) กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นจะไม่น่าจะคุ้มค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น

อย่างไรก็ตามภายใต้บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าหรือไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ในขณะนี้ได้มีการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายขึ้นและได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งเนื้อหาการตรวจสอบของร่างกฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ และสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้เป็นสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภา โดยมิขึ้นตอนและกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาได้ตามขั้นตอนดังที่กล่าวไว้แล้วในการกำหนดประเด็นการศึกษาข้างต้น ต่อมาเมื่อมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่องการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูป พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ถูกยกเลิกไปทั้งสองฉบับ ในขณะที่จึงไม่มีหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถขอการสนับสนุนการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองได้อีกต่อไป

เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่จัดกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร (**คณะรัฐมนตรี**) โดยมีกำหนดกระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนดังที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่กระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลับขาดองค์การหลัก (**สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย**) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องแสดงบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนขึ้น โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการร่างและเสนอกฎหมายแทนสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ และหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่มุ่งเน้นการตอบสนองให้สามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ คุ่มค่าต่อการลงทุนลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและตอบสนองต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าตามกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management)

2.2.3 ข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาและพัฒนา

จากผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการใช้สิทธิของเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน รวมทั้ง สาเหตุที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องแสดงบทบาทนำในการสร้างเครือข่ายกฎหมายภาคประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำข้อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(1) **แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522** โดยแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) **แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556** โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำ

กฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และให้มีการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเพิ่มให้มีกองเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

(3) **แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522** โดยกำหนดให้มีขั้นตอนและกลไกการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) **จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการร่างและเสนอกฎหมาย** โดยสร้างระเบียบกฎเกณฑ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายการร่างกฎหมาย เพื่อให้คำปรึกษา สนับสนุน และการช่วยเหลือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(5) **ปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น** โดยวิเคราะห์โครงสร้างกรอบอำนาจหน้าที่ เพื่อขอจัดสรรกรอบอัตรากำลังเพิ่มเติม

(6) **เสริมสร้างความรู้และกลไกการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนแก่บุคลากร** โดยการศึกษาอบรมเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2.4 การขับเคลื่อน Road Map การเสนอเชิงนโยบาย

เพื่อให้ข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายโดยการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาบรรลุวัตถุประสงค์และสำเร็จตามเป้าหมาย ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำแผนการขับเคลื่อนข้อเสนอดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ลำดับ	กลยุทธ์/กิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
1.	โครงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	มิถุนายน 2562	คณะกรรมการ
2.	โครงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2556 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการให้มีกองเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน	ตุลาคม 2562 (เมื่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา)	คณะกรรมการ
3.	โครงการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดให้มีขั้นตอนและกลไกการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ธันวาคม 2562 (เมื่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา)	คณะกรรมการ

ลำดับ	กลยุทธ์/กิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
4.	การสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	ธันวาคม 2562 (เมื่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา)	คณะกรรมการ
5.	การปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง กรอบอำนาจหน้าที่ และกรอบอัตรากำลังเพิ่มเติม	ธันวาคม 2562 (เมื่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา)	คณะกรรมการ
6.	โครงการเสริมสร้างความรู้และกลไกการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนแก่บุคลากร โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำหลักสูตรการศึกษาอบรมเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกลไกการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน	ตุลาคม 2562 (เมื่อร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา)	คณะกรรมการ

2.2.5 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ และแนวทางการบริหารจัดการ

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จ	แนวทางการบริหารจัดการ
1. การจัดทำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมายต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	จะต้องเสนอกรอบแนวความคิดเพื่อชี้แจงแสดงเหตุผลถึงหลักการและเหตุผลที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องแสดงบทบาทหน้าในการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบุคลากรที่มีองค์ความรู้และมีความพร้อมในการจัดทำร่างกฎหมาย และเพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารกับการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความสอดคล้องและเหมาะสมตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จ	แนวทางการบริหารจัดการ
2. การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง (ร่างกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ และระเบียบการพิจารณา ร่างกฎหมาย) ต้องได้รับการยอมรับและการให้ความร่วมมือของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	จะต้องสร้างการยอมรับและสร้างความเข้าใจกับบุคลากรของสำนักงานถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการสร้างศักยภาพและพัฒนาองค์กรให้ก้าวหน้าตามหลักธรรมาภิบาล
3. การปรับโครงสร้างและอัตรากำลังสอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเสริมสร้างองค์ความรู้และกลไกการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกันด้วย	จะต้องปรับโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรให้มีความยืดหยุ่น มีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
4. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน ต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากร	จะต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สนองต่อกระบวนการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชน

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

การพัฒนาให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยการสร้างเครือข่ายการร่างกฎหมายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำ ดังนี้

(1) ความเป็นผู้นำ (Leadership) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้าง และประชาสัมพันธ์วิสัยทัศน์ขององค์กร โนมน้าวผู้อื่นให้ยอมรับและมุ่งสู่วิสัยทัศน์ขององค์กร มุ่งเน้นการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล ทีมงาน และระดับองค์กรในด้านทัศนคติ การปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

(2) การประสานสัมพันธ์ (Collaborativeness) เป็นผู้ที่สามารถทำงานร่วมกับบุคคลอื่นที่เอื้อต่อการทำงานในองค์กรได้เป็นอย่างดี โดยสร้างความเคารพ ความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน

(3) การสร้างพันธมิตรและการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม (Build Strategic Partnerships and Teamwork) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างพันธมิตร และหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อร่วมผลักดันยุทธศาสตร์องค์กร ให้บรรลุผลสำเร็จ

3.แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคล ไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, รายงานประจำปี 2557, (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, แผนปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2560-2563

วินัยชาญ สรรพโรจน์พัฒนา, (2560) คุณค่าสาธารณะ: ระบบอภิบาลในการจัดการภาครัฐ Public Value: Governance in Public Management. วารสารนวัตกรรมจัดการภาครัฐและเอกชน, 5(2), 3-23

วสุนธรา (สธธ.). (2555). หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (1 เมษายน 2562), เข้าถึงได้จาก https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (Enlaw). (2558). 38 องค์การเครือข่ายภาคประชาชนยื่นหนังสือขอให้ สนช. ยุติการพิจารณาร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (1 เมษายน 2562), เข้าถึงได้จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2545>

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2556). 16 ปี การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่ได้ผล?. (1 เมษายน 2562), เข้าถึงได้จาก <https://ilaw.or.th/node/2947>

โพสต์ทูเดย์. (2562). เครือข่ายประชาชนยื่นสนช. 4 ข้อเสนอ แก้วร่าง กม.หวย. (1 เมษายน 2562), เข้าถึงได้จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/576528>

18. โครงการศึกษาและร่างกฎหมายว่าด้วยโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม
(หัวหน้าคณะผู้วิจัย)
19. โครงการจัดทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. (หัวหน้าโครงการ)
20. โครงการศึกษาและร่างกฎหมายว่าด้วยระบบการแพทย์ปฐมภูมิ (หัวหน้าคณะผู้วิจัย)
21. โครงการศึกษาและร่างกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก
พ.ศ. (หัวหน้าโครงการ)

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

-

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา